

## Tilburg University

### Transparantie, icoon van een dolende overheid

Scholtes, H.H.M.

*Publication date:*  
2012

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
Scholtes, H. H. M. (2012). *Transparantie, icoon van een dolende overheid*. Textera.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Transparantie,

icoon van een dolende overheid



# **Transparantie, icoon van een dolende overheid**

Transparency, symbol of a drifting government

(with a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan Tilburg University  
op gezag van de rector magnificus, prof. dr. Ph. Eijlander,  
in het openbaar te verdedigen ten overstaan van  
een door het college voor promoties aangewezen commissie  
in de aula van de Universiteit  
op maandag 16 april 2012 om 16.15 uur

door

Hubertina Helena Maria Scholtes,

geboren op 24 juni 1958  
te Wieringen



## Promotiecommissie

Promotores: Prof. dr. P.H.A. Frissen  
Prof. dr. P.L. Meurs

Overige leden: Prof. dr. D.M.J. Delnoij  
Prof. dr. C.J. van Montfort  
Prof. mr. dr. S. Zouridis  
Prof. dr. L.I.A. de Caluwé  
Prof. dr. M. Noordegraaf

© 2012 H.H.M. (Erna) Scholtes


*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-90-5931-826-7  
NUR 805

Vormgeving: Textcetera, Den Haag  
Uitgeverij: Boom|Lemma, [www.boomlemma.nl](http://www.boomlemma.nl)



*Voor Corry M. Scholtes – van Marrewijk*  
1927 – 1980



## Enkele woorden vooraf

Als ik als klein meisje in mijn bed lag, zag ik in de spleet tussen de gordijnen de lan- taarnpaal die naast ons huis stond. Tenminste, als ik met mijn ene oog keek. Deed ik dat zonder van houding te veranderen met mijn andere oog, dan was hij verdwenen. Van de oogarts leerde ik later dat dit ‘alternerend kijken’ is, een gevolg van een aange- boren oogafwijking.

In dit alternerend kijken ligt misschien wel de kiem voor dit onderzoek. Wie zoals ik geen diepte kan zien, wordt vanzelf vaardig in het vinden van alternatieven om een situatie te beoordelen. Altijd ook anders kijken, het hoort bij mij. Voor een organisa- tieadviseur is dat een bruikbare eigenschap. Voor een onderzoeker eveneens.

Mijn belangstelling voor politiek en bestuur is vermoedelijk gewekt door mijn vader Piet Scholtes, die zelf in allerlei besturen zat en in mijn jeugd vaak vertelde over de vrouwelijke politici van destijds: Marga Klompé, Haya van Someren-Downer en natuurlijk ‘de freule’. Alsof hij daarmee zeggen wilde: ‘dat is iets voor jou’. Hij volgde met trots mijn afstudeerscriptie *De achterkant van het beleid* en later de scriptie voor de Postdoctorale opleiding Management Consultancy *Sturen en gestuurd worden, de weerbarstige praktijk in overheidsorganisaties*. Helaas heeft hij niet meer mee- gemaakt dat ik vanuit mijn fascinatie voor bestuur en politiek, en voor taal, ook een proefschrift heb geschreven.

In de afstudeerscriptie analyseerde ik de commentaren van belangenorganisaties op een aantal beleidsnota’s rond herstructurering van het voortgezet onderwijs, op zoek naar patronen en inconsistenties tussen uitingen in de officiële arena en die voor de leden. De andere scriptie was gewijd aan de spanningsvelden waaraan over- heidsorganisaties onderhevig zijn. Met dit boek verleng ik mijn eigen traditie om te analyseren en te verhelderen hoe het eraan toegaat in politiek en bestuur.

Dat ik met ‘transparantie’ als onderwerp voor mijn promotieonderzoek een onder- werp te pakken had dat bij uitstek een visueel begrip is, heb ik me pas later gereaa- liseerd. Het was het zoveelste uitroepteken achter de juistheid van de beslissing om aan een promotieonderzoek te gaan werken. Gedurende mijn studie en loop- baan hadden diverse mensen mij daartoe reeds aangespoord. *In order of appear- ance*: Ronald Elte, dr. J.D.C. Branger, Koos van Deursen, Arnold Onnes†, Miel Otto, Doede Keuning en Tom Kooij. De echo van hun stimulans had zich stevig genesteld. Uiteindelijk gaf Léon de Caluwé op het juiste moment het beslissende argument om aan die lang sluimerende gedachte daadwerkelijk gestalte te geven. Als een van de redenen om te gaan promoveren schreef ik dan ook bij aanvang in mijn maagdelijke logboek ‘Om aan al die mensen die mij ooit stimuleerden te promoveren, te laten zien dat ze het bij het rechte eind hadden.’ Bij deze, met veel dank.

Eenmaal begonnen aan het promotietraject kon ik blijvend rekenen op de steun en stimulans van velen in mijn omgeving, in allerlei vormen.

Ik vond het bijzonder om op latere leeftijd zoveel mee te maken dat echt nieuw was. Dan is de hulp en goede raad van ervaringsdeskundigen buitengewoon behulp- zaam. Binnen Twynstra Gudde waren die voldoende voorhanden. Annelies Huygen,

Rob Poels, Wilfrid Opheij, Edwin Kaats, Hans Vermaak en Mieke Moor gingen mij voor met hun promotieonderzoek. Ieder van hen heeft mij op de een of andere manier een houvast geboden bij dit avontuur.

Toen ik zowel Pauline Meurs als Paul Frissen vroeg mij als promotor terzijde te staan, vermoedde ik dat zij vanuit verschillende invalshoeken waardevol zouden zijn. Maar ik wist niet dat de combinatie zó productief zou uitpakken. Hun enthousiasme over de ontluikende bevindingen maakte dat ik me soms afvroeg of het echt zo gemakkelijk kon zijn. Zolang ik mijn hoedanigheid van organisatieadviseur opzij zette, volstonden lichte correcties en altijd goed geplaatste suggesties.

Het was bij Twynstra Gudde, de ene fase gemakkelijker dan de andere, mogelijk om het advieswerk te combineren met onderzoek doen en schrijven aan het manuscript. Marcel de Rooij, Jan de Jeu, Bram den Engelsen, Tanja ten Berge en Hans Hoepel dank ik voor de geboden ruimte, ook tijdens mijn 'intermezzo', vanuit het vertrouwen dat het onderzoek zou leiden tot een interessant boek.

Betere supporters dan Ronald Elte, Sietske Waslander en Yvonne Philippa kan een promovendus zich niet wensen. Ervaringskennis, inhoudelijke reacties, bemoeiding en gezelligheid; het was er allemaal en in de juiste dosering.

Mijn bijzondere dank is voor Auke Speet, Hans Westerveld, Léon de Caluwé, Ruben van Wendel de Jode en Ferdinand Mertens, die mij ieder voorzagen van een belangrijke suggestie. Ten tijde van het schrijven aan het manuscript heb ik gebruik kunnen maken van het spitse en behulpzame commentaar van Annelies Huygen en Jan de Jeu. Bij Gerda van der Heyden, Francine Baake, Marijke Bloemendal en Bea Verzantvoort kon ik altijd terecht, in euforie of met een verzuchting en met alle tusseliggende emoties waarmee een promotietraject gepaard gaat.

Door factoren die buiten onze invloedssfeer lagen werden mijn collega Mieke Moor en ik rond dezelfde periode 'lotgenoten'. Volop aan het werk aan het manuscript werden we beiden genoodzaakt de afronding uit te stellen. Toen ik in het medische circuit belandde, was mijn motto 'Ik wil niet alleen onderzocht worden, ik wil ook zelf onderzoeken.' In de periode dat willen en kunnen niet zoveel met elkaar te maken hadden, waren onze vele telefoongesprekken voor mij van onschatbare waarde. Dat we kort na elkaar onze boeken konden afronden, onderstreept de lotsverbondenheid.

Met 'transparantie' had ik een onderwerp te pakken dat actueel was en bleef. Dat maakte dat ik de mensen in mijn omgeving iets duidelijk kon maken van het proces waar ik met zoveel plezier aan werkte. Familie, vrienden en vriendinnen heb ik niettemin bij vlagen flink tekort gedaan; andersom was daarvan echter geen sprake. Ik prijs me gelukkig met zulke trouwe fans.

Yolande en Angèle, jullie begrijpen als geen ander dat ik dit boek opdraag aan mama. Jullie warmte en aandacht, ieder op je eigen manier, zijn een onmisbare steun geweest en dat blijft ook zo.

'Omdat ik het gewoon leuk vind en Ens me daarin steunt, daarom een dissertatie' was de negende en laatste reden op bladzijde 1 van logboek 1. Het was het begin van vele verknippte kranten, talloze oversteekjes in 'kantoor De Meern', goed geplaatste aansporingen, waarschuwingen en allerlei ander moois. Je was er altijd. En ook dat blijft.

Zo, nu kan ik me eindelijk aan jouw manuscript gaan wijden.

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>'Transparantie' op het eerste gezicht</b>	<b>1</b>
1.1	Incidenten?	3
1.2	Het publieke debat	5
1.3	Is transparantie de norm?	8
1.4	Waar het over gaat: de probleemstelling en onderzoeksvragen	10
1.4.1	De probleemstelling tekent zich af	11
1.4.2	De onderzoeksvragen dienen zich aan	11
1.4.3	Een analyse van het politiek-bestuurlijk discours	12
1.5	Verkenning van het begrip: wortels en settings	13
1.5.1	Etymologie en lexicografische betekenissen	13
1.5.2	Een visueel begrip	13
1.5.3	'Transparantie' in kunst en architectuur	15
1.6	Constateringen aan de basis	16
1.7	Wat nog volgt	17
	<b>DEEL I KENNISMAKING MET HET CONCEPT</b>	<b>20</b>
<b>2</b>	<b>Nadere kennismaking aan de hand van aanpalende begrippen</b>	<b>23</b>
2.1	Reguleren van de private sector	25
2.1.1	Verantwoording over financiële huishouding	25
2.1.2	Verantwoording over 'goed bestuur'	26
2.1.3	Verantwoording over 'goed gedrag'	27
2.2	Functioneren van de publieke sector	28
2.2.1	Rechtszekerheid en legitimiteit	28
2.2.2	Openbaarheid	31
2.2.3	Toezicht	34
2.2.4	Corruptie en andere misstanden	34
2.2.5	Integriteit	36
2.3	Transparantie in het openbaar bestuur in Nederland	37
2.3.1	Verantwoording	37
2.3.2	Rechtszekerheid en legitimiteit	38
2.3.3	Openbaarheid	39
2.3.4	Toezicht	42
2.3.5	Corruptie en misstanden	43
2.3.6	Integriteit	43
2.4	Enkele constateringen	44
<b>3</b>	<b>Het bestuurswetenschappelijk discours</b>	<b>47</b>
3.1	Herkomst van de belangstelling	49
3.2	Plaatsbepaling	49
3.2.1	Aard van het begrip	49
3.2.2	Definities	50
3.3	Thema's en kwesties	51

3.4	De schaduw van transparantie	55
3.4.1	Beperkingen	55
3.4.2	Nadelen	56
3.4.3	Bezwaren	57
3.4.4	Blij met de schaduw	59
3.5	Groei en bloei van een jong begrip	61
3.5.1	Ontwikkelingen als aanjager van transparantie	61
3.5.2	Transparantie als aanjager van ontwikkelingen	64
3.5.3	Ontwikkelingen in transparantie	65
3.6	Samengevat	66
<b>DEEL II EMPIRISCH ONDERZOEK</b>		<b>68</b>
<b>4</b>	<b>Analyse van het politiek-bestuurlijk discours: verantwoording</b>	<b>71</b>
4.1	Typering van het empirisch onderzoek	73
4.2	Een eerste identificatie van betekenissen: <i>sensitizing concepts</i>	74
4.2.1	Functies van transparantie	75
4.2.2	Transparantie in een proces	76
4.2.3	'Transparantie' als taalhandeling	77
4.3	Taal en politiek	77
4.3.1	Representatie en interpretatie	77
4.3.2	Taal en politici	78
4.3.3	Persuasief taalgebruik	79
4.3.4	Ontvangers: actieve gebruikers	81
4.4	Teksten als object van onderzoek	83
4.5	Argumentatieanalyse	84
4.6	Interpretatieve inhoudsanalyse	86
4.6.1	Het empirisch materiaal	87
4.6.2	Gevolgdde werkwijze	89
<b>5</b>	<b>Een verhaal over transparantie in zeven vertellingen</b>	<b>93</b>
5.1	Hart van de democratie	96
5.1.1	De kenbare overheid	96
5.1.2	De ontvankelijke overheid	102
5.1.3	De betrouwbare overheid	107
5.1.4	Balans	109
5.2	Empowerment	114
5.2.1	Beschermen	114
5.2.2	Toerusten	118
5.2.3	Balans	122
5.3	Alles onder controle	127
5.3.1	Waar zit het fout?	127
5.3.2	Eens kijken of het klopt	128
5.3.3	Krijgen we waar voor ons geld?	130
5.3.4	Deugt het wel?	133

5.3.5	Kijk maar, het deugt!	136
5.3.6	Balans	138
5.4	Het (ere)schavot	143
5.4.1	Goed voorbeeld doet goed volgen	143
5.4.2	Een gewaarschuwd mens telt voor twee	144
5.4.3	Oordeelt u zelf	146
5.4.4	Balans	148
5.5	Werk aan de markt	152
5.5.1	Kansen voor nieuwkomers	153
5.5.2	Eerlijk duurt het langst	154
5.5.3	Gelijke kansen voor alle partijen	156
5.5.4	Balans	158
5.6	Open kaart	162
5.6.1	'Horen, zien en zwijgen' doorbreken	162
5.6.2	Het blazoen zuiver houden	164
5.6.3	'Practice what you preach'	165
5.6.4	Er is niets te verbergen	167
5.6.5	Integriteit boven alles	170
5.6.6	Balans	172
5.7	Tomtom	176
5.7.1	Helpende hand bieden	177
5.7.2	Weten waar je moet zijn	178
5.7.3	Herkomst kunnen bepalen	180
5.7.4	Overzichtelijk maken	182
5.7.5	Hoe eenvormiger, hoe beter	183
5.7.6	Balans	185
5.8	Semantische dwarsdoorsneden	188
5.8.1	Definities	188
5.8.2	Als synoniem	190
5.8.3	In samengestelde woorden	191
5.8.4	In titels	192
5.9	Het verhaal over transparantie?	193

## DEEL III CONCLUSIES EN BESCHOUWING 194

<b>6</b>	<b>Wat heeft dit verhaal ons te vertellen?</b>	<b>197</b>
6.1	De <i>sensitizing concepts</i> de maat genomen	199
6.1.1	Functies van transparantie	199
6.1.2	Transparantie in een proces	202
6.2	De vertellingen in vogelvlucht	202
6.3	Inhoudelijke patronen in de teksten	204
6.3.1	De overheid is besturend orgaan én bestuurd systeem	204
6.3.2	Van ruimhartig tot 'contre coeur'	204
6.3.3	Accenten door Kamerleden: klassiekers	205
6.3.4	Wisselende scènes, een soortgelijk antwoord: transparantie als refrein	205



6.3.5	IT als aanleiding én ICT als oplossing	206
6.3.6	Twee hoofdoorzaken van de behoefte aan transparantie	206
6.3.7	De <i>runner-up</i> aanleiding	207
6.3.8	'Transparantie' gaat vaak over geld	207
6.3.9	Meer inspanningen voor de consument dan voor de burger	207
6.3.10	Vergelijken in soorten en maten	208
6.3.11	'Transparantie' beoogt beïnvloeding van gedrag en/of opvattingen	208
6.3.12	De actoren: ieder vogeltje zingt zoals het gebekt is	209
6.3.13	'Transparantie' verenigt kabinet en Kamer	210
6.3.14	Beperkingen en nadelen vormen geen echte belemmering, bezwaren tellen zwaarder	211
6.3.15	Eerst zien, dan geloven – of toch niet?	212
6.4	'Transparantie' in argumentaties	212
6.4.1	Patronen in redeneringen	213
6.4.2	'Transparantie' in diverse argumentatieposities	214
6.4.3	De functionaliteit van ambiguïteit, van onvolledigheid en van ontbreken	216
6.4.4	'Het publiek': is het in beeld?	217
6.4.5	Conclusies op basis van de tekstanalyse	218
6.5	Concluderende observaties	220
6.5.1	Transparantie is géén eenduidig begrip	220
6.5.2	Transparantie is géén eenvoudig concept	221
6.5.3	Transparantie is géén onschuldig fenomeen	221

## 7 De teksten voorbij 225

7.1	Nieuwe concepten	227
7.1.1	Pre-transparantie	227
7.1.2	Transparanteurs	228
7.1.3	Metatransparantie	230
7.2	Transparantie als kenmerk van besturing	232
7.2.1	Als principe van behoorlijk bestuur	232
7.2.2	Als procedure- of proceskenmerk	233
7.2.3	Als middel om te kunnen vergelijken	233
7.2.4	Andere opvattingen over besturing	234
7.2.5	Onontkoombare dilemma's	235
7.2.6	Conclusie	237
7.3	Drie transparantieparadigma's	237
7.3.1	Het kleurloze transparantieparadigma	238
7.3.2	Het rationele transparantieparadigma	240
7.3.3	Het relationele transparantieparadigma	243
7.3.4	Présence in de jonge historie van transparantie	249
7.4	De populariteit van 'transparantie': verklaard en verwacht	249
7.5	Ander onderzoek	252

<b>8</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>255</b>
	<b>Noten</b>	<b>267</b>
	<b>Literatuur</b>	<b>287</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>301</b>
<b>Bijlage A</b>	<b>Synoniemen, verwante begrippen en zegswijzen van 'transparant(ie)' en hun tegenstellingen</b>	<b>303</b>
<b>Bijlage B</b>	<b>Varianten van 'transparantie'</b>	<b>305</b>
<b>Bijlage C</b>	<b>Definities van transparantie in de literatuur</b>	<b>307</b>
<b>Bijlage D</b>	<b>Nadere verantwoording van de gevolgde werkwijzen</b>	<b>309</b>
<b>Bijlage E</b>	<b>'Transparantie' en 'transparant' in combinatie met andere begrippen</b>	<b>329</b>
<b>Bijlage F</b>	<b>Transparantie in zeven vertellingen - Overzicht van de betekenissen</b>	<b>331</b>
	<b>Summary</b>	<b>333</b>
	<b>Over de auteur</b>	<b>345</b>
	<b>Boxen</b>	
Box 1.1	Voorbeelden van onbedoelde effecten van transparantie	7
Box 1.2	Zintuigen in onze taal	14
Box 2.1	Pro- en contra-argumenten in het publieke debat naar aanleiding van <i>Cablegate</i> –WikiLeaks	36
Box 2.2	Aanpalende woorden in de <i>Code voor goed openbaar bestuur</i>	38
Box 2.3	Uitzonderingen op de informatieplicht van de regering	39
Box 3.1	Transparantie in relatie tot verwante begrippen: enkele voorbeelden	54
Box 3.2	Uitzonderingsgronden op toegang tot overheidsinformatie	58
Box 3.3	De waarde van de schaduw van transparantie	60
Box 4.1	Ontologische uitgangspunten bij het bestuderen van teksten als 'retorische transactie'	85
Box 4.2	Interpretatieve inhoudsanalyse	87
Box 4.3	Samenvattende statistieken over het onderzoeksmateriaal	91
Box 5.1	'Definities' in fragmenten, per vertelling	189
Box 6.1	Voorbeelden van 'transparantie' in diverse argumentatieposities	215
Box 6.2	Kenmerken van argumentatie in de praktijk, toegepast op het fenomeen transparantie	219
Box 7.1	Transparanteurs aan het werk	229
Box 7.2	Voorbeelden van metatransparantie	231
Box 7.3	Onontkoombare dilemma's voor de hedendaagse overheid	236
Box 7.4	Voorschriften, standaarden en normen: een vergelijking	242
Box D.1	Indeling documenten in de Sdu-database Opmaat, gehanteerd op aanwijzingen van de Griffie	309

Box D.2	Frequentie van 'transparant*' in de Handelingen Tweede Kamer 1995 tot 2010	312
Box D.3	Aantallen Kamervragen met 'transparant*' gedurende 1995 tot 2010	312
Box D.4	'Transparant*' in Kamerstukken vóór 1995	313
Box D.5	Overwegingen bij niet-gekozen rubrieken, die wel een hoge frequentie laten zien	314
Box D.6	Aantal documenten met 'transparant*' per onderzochte rubriek, 1995 tot 2010	315
Box D.7	Voorbeeld weergave Inventarisatie uit Sdu-database	316
Box D.8	Samenvattende statistieken over het onderzoeksmateriaal	319

## Figuren

Figuur 1.1	Frequentie 'transparant&' in landelijke dagbladen tussen 1995 en 2010	5
Figuur 1.2	Frequentie 'transparant*' in Tweede Kamerstukken 1995 tot 2010	6
Figuur 1.3	Toespitsing van 'transparantie' als onderwerp van onderzoek	16
Figuur 2.1	Essentialia van goed openbaar bestuur	42
Figuur 3.1	Aspecten van 'transparantie' in onderling verband	51
Figuur 4.1	Argumentatieanalyse volgens Toulmin (2003)	86
Figuur 4.2	Aantal Tweede Kamerdocumenten met 'transparant*'	88
Figuur 4.3	Onderzochte Kamerstukken als % van het totaal aantal Tweede Kamerstukken	88
Figuur 4.4	Werkwijze interpretatieve inhoudsanalyse	92
Figuur 6.1	Argumentatiemodel van Toulmin (2003)	214

## Tabellen

Tabel 5.0	Transparantie in zeven vertellingen - Overzicht van de betekenissen	94
Tabel 5.1	Hart van de democratie	112
Tabel 5.2	Empowerment	125
Tabel 5.3	Alles onder controle	141
Tabel 5.4	Het (ere)schavot	150
Tabel 5.5	Werk aan de markt	160
Tabel 5.6	Open kaart	174
Tabel 5.7	Tomtom	186
Tabel 6.1	<i>Sensitizing concepts</i> in relatie tot de vertellingen	201
Tabel 7.1	Transparantieparadigma's in kort bestek	247
Tabel 7.2	Frequentie van een aantal ambigue begrippen in het politiek-bestuurlijk discours in Tweede Kamerstukken	254
Tabel D.1	Aantal documenten met 'transparant*' in Tweede Kamerstukken, per jaar, per rubriek	311
Tabel D.2	Gecodeerde dossiers	317
Tabel D.3	Eerste indrukken van de vertellingen op basis van object * functionaliteit * operationalisering	320

# ‘Transparantie’ op het eerste gezicht





*Sommige woorden in onze taal zijn een spiegel van de samenleving. Dat zijn begrippen die de status hebben van cultural keyword. Ofwel 'words that are particularly revealing of the values of a culture' (Rigotti en Rocci 2005: 125). 'Transparantie' lijkt een goede kandidaat om waarden van het tijdsgewricht rond de millenniumwisseling te laten zien.*

## 1.1 Incidenten?

### *Europa Transparant*

Als controle-ambtenaar bij de Europese Commissie signaleerde en documenteerde Paul van Buitenen in 1998 diverse gevallen van fraude en belangenverstrengeling bij de toekenning van Europese subsidies. Toen hij dit binnen zijn organisatie aankaartte kreeg hij nul op het rekest en ondervond hij tegenwerking. Uit onvrede over het feit dat geen maatregelen genomen werden, zocht Van Buitenen een ander kanaal om de gegevens aan de openbaarheid prijs te geven. De Groenen kregen zijn rapport en benutten het in het Europees Parlement. Echte commotie ontstond er pas toen Van Buitenen later naar buiten trad met de maatregelen die genomen zijn om hem 'monddood' te maken. Toen werd er druk uitgeoefend op de verantwoordelijke euro-commissarissen, die uiteindelijk aftraden.

Van Buitenen richtte een paar jaar later Europa Transparant op, een politieke partij die streed voor transparantie en tegen corruptie, fraude en ongeoorloofde belangenverstrengeling in de Europese Unie.

### *Bouwfraude*

In 2001 raakte het Groningse aannemersbedrijf Koop Tjuchem in opspraak. Klokkenluider Ad Bos, een toenmalige directeur, trad via het televisieprogramma *Zembla* naar buiten met een schaduwboekhouding die een wijdverbreide fraude in de bouwwereld blootlegde. De bouwers bleken al jaren onderlinge prijsafspraken over de aanbestedingen te maken en deze zo onder elkaar te verdelen dat de prijzen voor de opdrachtgever, het ministerie van Verkeer en Waterstaat, kunstmatig op een hoog niveau werden gehouden. Daardoor was er geen sprake van concurrentie en transparantie in de aanbestedingen. Ook kwam aan het licht dat de banden tussen de bouwwereld en sommige ambtenaren wel erg vriendschappelijk waren geworden en hadden geleid tot omkoping. De parlementaire enquêtecommissie concludeerde een jaar later dat er sprake was van grootschalige bouwfraude. Zowel de prijsvorming als de 'kartelachtige' afspraken in de bouwwereld gaven blijk van een groot gebrek aan transparantie.

### *Kabinetformatie in Beetsterzwaag*

Informateur Wijffels koos er in 2007 voor om de onderhandelingen over een nieuw regeerakkoord tussen CDA, PvdA en ChristenUnie niet zoals gebruikelijk vanuit Binnenhof 23 (waar de Eerste Kamer zetelt) te voeren, maar op een geheime plaats. Bij politici en in de media leidde dat tot heftige verontwaardiging. Een van de belangrijkste processen in de democratie werd onttrokken aan de waarneming van het

parlement terwijl dit transparant zou moeten zijn voor de kiezers! De vers gekozen volksvertegenwoordiging stond buitenspel. Wijffels gaf als redenen voor zijn besluit dat het voor de kwaliteit van het proces juist van belang was dat het *niet* transparant was. Verstorende invloeden van buiten, zoals fractiegenoten met nieuwe ideeën of het te woord staan van de postende pers en speculaties over het verloop van de onderhandelingen, moesten juist voorkomen worden.

#### *Icesave, de transparante bank*

Toen nieuwkomer Icesave in het voorjaar van 2008 adverteerde met hoge rentes op spaartegoeden was dat voor veel Nederlanders een zo aantrekkelijk vooruitzicht dat zij hun spaargeld aan de IJslandse bank toevertrouwden. Een paar maanden later echter viel de transparante spaarbank om en konden depositohouders fluiten naar hun geld. Met beschuldigende vingers werd gewezen naar De Nederlandsche Bank, die de IJslanders immers een vergunning had gegeven. 'Dan mochten we er toch op vertrouwen?' Het verweer van DNB was dat Icesave viel onder het rechtstreekse toezicht van de IJslandse centrale bank en niet onder DNB.

#### *Niet beantwoorde Kamervraag van de PVV naar kosten van allochtone inwoners*

In juli 2009 stelde het PVV-Kamerlid Sietse Fritsma een reeks Kamervragen met daarin het verzoek aan leden van het kabinet om voor hun beleidsterrein een kostenbatenanalyse te maken van de aanwezigheid van niet-westerse allochtonen in Nederland. Aanvankelijk deelde elk van de aangesproken ministers mee dat de beantwoording meer dan zes weken zou kosten, vanwege de noodzakelijke interdepartementale afstemming. Bij monde van minister Van der Laan liet het kabinet op 4 september weten dat het kabinet principieel weigerde de vragen te beantwoorden. Deze weigering om transparantie te bieden aan de volksvertegenwoordiging ontmoette hoon en verontwaardiging in het parlement en in de pers.

#### *De beste borstkankerzorg*

In lijn met de intenties van marktwerking in de zorg publiceerde verzekeraar CZ in het najaar van 2010 een lijst met kwaliteitsoordelen over de ziekenhuiszorg voor borstkankerpatiënten. De organisatie kondigde aan dat deze oordelen leidend zullen worden bij het al dan niet contracteren van deze behandelingen. Medisch specialisten en ziekenhuizen reageerden verontwaardigd. De normstelling was naar hun opvatting niet objectief en niet transparant en te zeer gedomineerd door volumegegevens.

CZ beoogde patiënten transparantie te bieden over kwaliteitsverschillen. Ziekenhuizen echter zagen zich blootgesteld aan lichtvaardige verdachtmakingen die zouden kunnen leiden tot reputatieschade voor als 'matig' of 'onvoldoende' gekwalificeerde ziekenhuizen. Maar zij hadden soms wél een stempel van goedkeuring gekregen van de Borstkankervereniging Nederland. De Inspectie voor de Gezondheidszorg liet in bedekte termen weten dat zo'n lijst overbodig is; alle borstkankerzorg in Nederland is immers van voldoende kwaliteit. 'Zorgverzekeraar CZ wil de lat voor de borstkankerzorg hoger leggen dan de normen van de IGZ.' De Consumentenbond was blij met de geboden transparantie, vooral omdat ook patiëntervaringen in de beoordeling meegenomen worden.

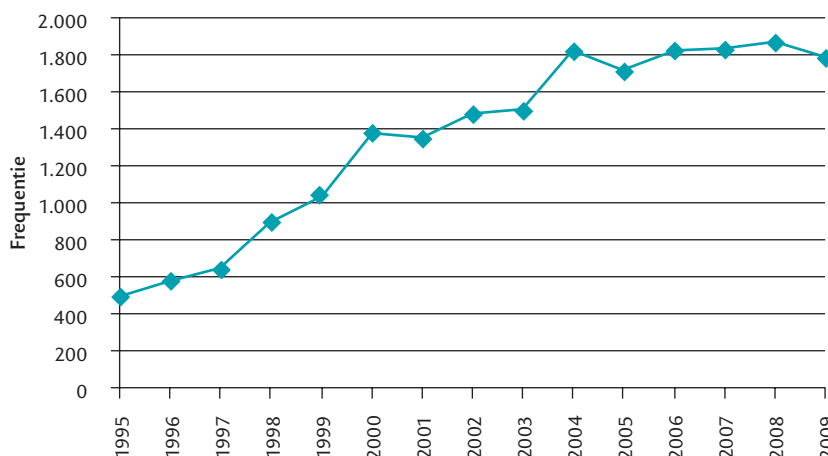
*Diplomatieke post 'op straat'*

WikiLeaks liet al eerder van zich horen, maar de reputatie werd pas echt gevestigd toen het hackerscollectief een verzameling van tienduizenden ambtsberichten van Amerikaanse ambassades beschikbaar stelde aan een aantal nationale nieuwsmedia. Die hadden maar een half woord nodig om interessant geachte berichten aan de openbaarheid prijs te geven. Diplomatieke post was niet langer geheim. *Cablegate* gaf aanleiding tot stevige discussies over de waarde of verwerpelijkheid van deze transparantie. Kon dat wel bij dit type informatie? Democratische principes boden argumenten voor zowel voor- als tegenstanders van transparantie. Was het wel handig om zo veel informatie zonder bewerking vrij te geven?

## 1.2 Het publieke debat

Dit zijn een paar voorbeelden van voorvallen waarin transparantie op de een of andere manier een rol speelde en die de aandacht trokken in de afgelopen tien à vijftien jaar. Het zijn beslist niet de enige.

**Figuur 1.1** Frequentie 'transparant&' in landelijke dagbladen tussen 1995 en 2010<sup>1</sup>



Ook wie geen nieuwsjunk is, kan het de afgelopen jaren niet ontgaan zijn dat transparantie een issue is. Soms in de vorm van een oplossing, voor zeer veelsoortige zaken. Maar ook als probleem, omdat er te veel van was, of juist te weinig. Transparantie is kennelijk een lenig begrip, dat zich gemakkelijk laat gebruiken in diverse contexten en voor allerlei functies.

In onze alledaagse taal gebruiken we allerlei uitdrukkingen die duiden op de wenselijkheid van transparantie, op willen weten:

- namen en rugnummers noemen
- met naam en toenaam



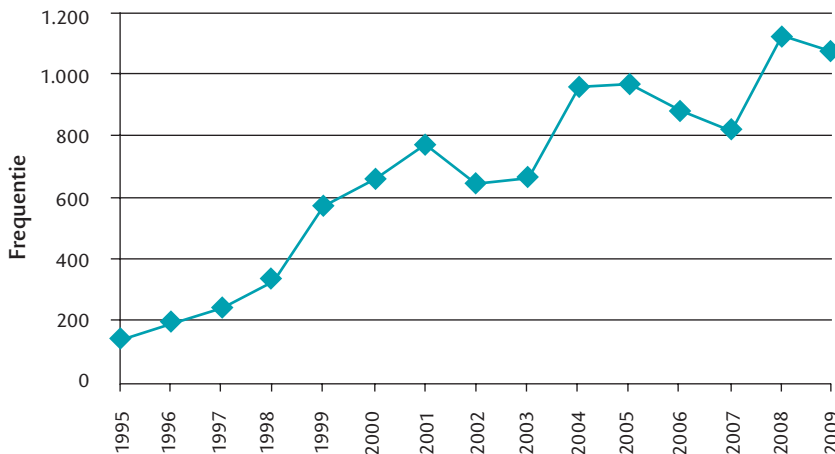
- een kijkje in de keuken
- het naadje van de kous willen weten.

De wens om te weten is overal herkenbaar. Vanwege de alom beschikbare en laagdrempelige technologie kan aan die wens heel gemakkelijk tegemoetgekomen worden. Informatie is verre van schaars en de beschikbaarheid nodigt uit tot meer: aanbod schept vraag. De wens wordt een noodzakelijke behoefte. We hebben informatie nodig om ons staande te houden. En wel zoveel dat het een eindeloze behoefte lijkt. Het is niet gauw genoeg. Informatie neemt in onze hedendaagse cultuur vaak de gedaante aan van getallen. Wanneer we de samenleving beschrijven in termen van getallen, fungeren die als symbolen van precisie, accuratesse en objectiviteit. Dat geeft houvast (Stone 2002).

Wij willen weten. 'Transparantie' is de noemer die op deze informatiebehoefte en informatiestromen van toepassing is. Het begrip staat niet alleen neutraal voor de aard van de inhoud die ermee weergegeven wordt. Het heeft een positieve klank. Het is een *valence issue*, een onomstreden waarde waar je niet tegen kunt zijn. Met een roep om 'transparantie' zit je altijd goed. Het getuigt van actieve betrokkenheid bij hetgeen zich afspeelt in de samenleving of in de eigen omgeving.

In het openbaar bestuur is dat niet anders. Het begrip transparantie is daar de laatste jaren bijzonder populair. Waar het vóór 1995 nog maar zelden gebezigd werd, is het vanaf 2000 een veelgebruikt begrip geworden. De toename in het politiek-bestuurlijk discours zoals dat plaatsvindt in de Tweede Kamer getuigt daarvan.

Figuur 1.2 Frequentie 'transparant\*' in Tweede Kamerstukken 1995 tot 2010



Een verhoogde frequentie in gebruik van een woord gedurende een aantal jaren kan nog wel geduid worden als een kwestie van een 'modewoord'. Maar het feit dat het begrip transparantie al zo lang zo prominent figureert, wijst erop dat transparantie geen eendagsvlieg geweest is en dat het zich gesetteld heeft in het politiek-bestuurlijk discours. Dat is bovendien het geval voor heel veel beleidscontexten en in veel landen. Of het nu gaat om regulering van de financiële sector, marktwerking in de telecombranche, de kwaliteit van de gezondheidszorg, het functioneren van de Europese Unie, toezicht op veiligheid, overal komt 'transparantie' aan de orde. Dit alles wijst op een sterke connotatie, een gevoelswaarde die breed gedeeld wordt.

In het geval van transparantie in het openbaar bestuur lijkt dat vooral een positieve connotatie te zijn. Er zijn hoge verwachtingen aan verbonden. Transparantie wordt steeds, en in toenemende mate, een effectieve remedie geacht voor tal van kwesties waar de overheid mee worstelt. Een van die problemen is het tanende vertrouwen in de overheid en in haar uitvoeringsorganisaties, een ander is de onvrede over publieke dienstverlening. Ook voor het bevorderen van marktwerking in de publieke sector en voor het ondersteunen van de zelfverantwoordelijkheid van burgers wordt transparantie geacht een belangrijke voorwaarde te zijn. Althans, daarvan getuigen vele beleidsnota's van de overheid en aansporingen van adviesorganen in de 21<sup>ste</sup> eeuw.<sup>2</sup> Transparantie lijkt de 'maatschappelijke multivitamine'. Het is overal goed voor en je hebt er niet gauw te veel van (Scholtes 2007b).

Het politiek-bestuurlijk discours overziend, constateer ik dat er heel verschillende doelen en motieven in het spel zijn. En ik zie dat er nogal gemakkelijk gedacht wordt dat transparantie 'helpt' en dat het hoe dan ook heilzaam is. Tegelijkertijd liggen de voorbeelden voor het grijpen die laten zien dat transparantie soms juist inverse effecten oplevert.

### **Box 1.1      Voorbeelden van onbedoelde effecten van transparantie**

Topinkomens in organisaties van publieke dienstverlening werden openbaar gemaakt, omwille van verantwoording naar de burgers en vanuit de hoop en veronderstelling dat er een matigende werking van uit zou gaan. De verantwoording leidde echter vooral tot verontwaardiging bij publiek en parlement, nu duidelijk werd om welke bedragen het ging. Van matiging was in eerste aanleg geen sprake: doordat vergelijking mogelijk werd, konden bestuurders vragen om een verbetering van de arbeidsvoorwaarden door een beroep te doen op de honoraria van 'peers'. Onder druk van de aanhoudende maatschappelijke verontwaardiging zijn nu normen gesteld in branchecodes.

Een ander voorbeeld is de rol van transparantie bij marktwerking. Om marktwerking te bevorderen is noodzakelijk dat mensen beschikken over informatie over producten en diensten. Onbegrijpelijke of tegenstrijdige informatie, zoals wat 'het beste ziekenhuis' is, kan echter leiden tot ontmoediging. Een begrijpelijke reactie op te veel informatie is onverschilligheid. In beide gevallen wordt het doel van de versterking van de positie van de consument absoluut niet gediend.

Organisaties in de publieke dienstverlening die weten waar de toezichthouder op zal letten en weten wanneer de inspectie zal plaatsvinden, kunnen deze kennis gebruiken om te anticiperen. Dat is ook de bedoeling. De veronderstelling is dat er een preventieve werking van uitgaat in de richting van normconform gedrag. Organisaties gaan ervoor zorgen dat ze hun zaken op orde hebben in de geest van de geldende voorschriften. Maar anticiperen kan ook vorm krijgen in 'strategisch gedrag': vooral rekening houden met het eigen belang en dan selectief en inventief zo te werk gaan dat de inspectie een positief oordeel velt, terwijl dat geen reëel beeld is van de feitelijke situatie.

Klokkenluiders moeten hun daad van openbaarmaking van erkende misstanden niet zelden bekopen met ontslag en voeren soms jarenlange procedures om eerherstel en financiële genoegdoening.

De voorbeelden illustreren dat transparantie lang niet altijd de gewenste effecten sorteert en doelen van de overheid niet per definitie dichterbij brengt. Dat roept de vraag op of transparantie wel zo vanzelfsprekend is.

### 1.3 Is transparantie de norm?

De alomtegenwoordigheid in het gebruik van het begrip transparantie wekt de indruk dat transparantie heden ten dage 'de norm' is. Echter, als we verder kijken zijn er veel situaties waarin we juist waarde hechten aan non-transparantie. Vele ervan zijn als *erkende vormen van non-transparantie* geworteld in de democratische rechtsstaat (Scholtes 2007a en 2008b).

In het strafprocesrecht kennen we het zwijgrecht en het verschoningsrecht: je hoeft niet te getuigen tegen jezelf of tegen je familie. Processen achter gesloten deuren dienen om slachtoffers te beschermen. Getuigen die wraak vrezen, kunnen als anonieme getuige optreden. Als de risico's op repercussies erg groot zijn, kan er zelfs sprake zijn van een getuigenbeschermingsprogramma. Gesprekken tussen verdachte en advocaat mogen binnenskamers blijven.

In het economisch verkeer vinden we het vanzelfsprekend dat er bedrijfsgeheimen bestaan en dat concurrentiegevoelige informatie niet openbaar gemaakt wordt. Het is nogal wies dat Coca Cola zijn receptuur niet prijsgeeft, of dat DSM zijn laatste vinding met enorm commercieel potentieel niet op internet zet.

De financiële wereld wordt van oudsher gekenmerkt door nogal wat voorbeelden van non-transparantie. In hun jaarverslagen maken banken wel bekend hoeveel zij toevoegen aan de stroppenpot, maar hoe goed deze gevuld is blijft een bedrijfsgeheim. Een aandeelhouder van een beursgenoteerde onderneming kan anoniem blijven zolang hij niet meer dan 5% bezit.

Verschillende professies hebben in hun eigen beroepscode hun beroepsgeheim vastgelegd. Advocaten, notarissen, artsen, organisatieadviseurs, geestelijken en hulpverleners kunnen zich daarop van oudsher beroepen wanneer een andere instantie informatie over een cliënt of een zaak vraagt. Verschoningsrecht is een belangrijk principe in beroepsgroepen als journalistiek en advocatuur.

De nieuwsmedia zijn er, als ze hun professie eer aandoen, normaal gesproken op uit om ons zo volledig mogelijk op de hoogte te brengen. Maar als de persofficier van het OM of een commissaris van politie op de persconferentie meldt 'dat er in het belang van het onderzoek nu geen nadere mededelingen worden gedaan' wordt er niet langer aangedrongen. Enkele media hebben de 'mediacode' van het Koninklijk Huis ondertekend. In ruil voor een aantal georganiseerde 'fotomomenten' onthouden zij zich van het op andere momenten hinderlijk volgen van de kroonprins en zijn gezinsleden.

En in de privé sfeer is het in allerlei situaties verstandiger om elkaar niet altijd te zeggen waar het op staat. Uitdrukkingen als 'omwille van de lieve vrede' en 'met de mantel der liefde bedekken' getuigen daarvan. Soms is onwetendheid te prefereren, 'wat niet weet, wat niet deert'. En er zijn altijd taboes. Nog alledaagser: verstoppertje en blindemannetje spelen kunnen we wel vergeten als non-transparantie niet meer mag. *Stratego* zou alle spanning verliezen. Maar bij *Monopoly* liggen de kaarten op tafel zodat gecontroleerd kan worden of de speler gelegitimeerd is huur te innen. Bij *Risk* staan de legers voor iedereen zichtbaar in de linies, om te imponeren. Zijn opdracht houdt de *Risk*-speler echter angstvallig geheim.

Binnen werkrelaties zijn er tal van situaties waarin volledige openheid als niet wenselijk wordt beschouwd. De voortgang van fusie-onderhandelingen is gebaat bij beslotenheid. Informatie over salarissen is in verreweg de meeste bedrijven niet voor iedereen beschikbaar. Transparantie is in allerlei situaties niet bevorderlijk voor goed bestuur. Denk aan onderhandelingen met gijzelnemers en pogingen om tot een nieuw sociaal akkoord of cao te komen.

In de praktijk van het openbaar bestuur wemelt het van de erkende vormen van non-transparantie. In het diplomatieke verkeer is vertrouwelijkheid van oudsher een belangrijk kenmerk. De notulen van de ministerraad blijven 25 jaar geheim. 'Het geheim van paleis Noordeinde' houdt stand. Om een succesvolle inval te kunnen doen, gaan de FIOD of arrestatieteams hun plannen natuurlijk niet op internet zetten. Met een beroep op de staatsveiligheid is het in hoge mate vanzelfsprekend dat de werkzaamheden van de AIVD in volledige beslotenheid plaatsvinden en alleen op hoofdlijnen besproken worden in de Tweede Kamercommissie Inlichtingen en Veiligheidsdiensten.

Maar deze normen en omgangsvormen zijn niet onaantastbaar. De laatste jaren doen zich situaties voor waarin de non-transparantie niet langer maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht.

Zo zien we dat er flink gemorreld wordt aan een aantal beschermingsconstructies in de financiële wereld. Ook de schaarse landen waar het bankgeheim nog telt, komen steeds meer onder druk te staan om gegevens van hun rekeninghouders beschikbaar te stellen en een einde te maken aan coderekeningen. De provisies van tussenpersonen als hypotheekverstrekkers en assurantieadviseurs zijn niet langer in nevelen gehuld voor de consument. Uit een plastic tas een som baar geld bij de bank storten, kan alleen nog buiten het zicht van de Belastingdienst wanneer het minder dan 25.000 euro betreft. Over de inkomens van de top van beursgenoteerde bedrijven weten we de laatste tijd steeds meer. Eerst konden zij volstaan met het

noemen van het totaalbedrag voor de raad van bestuur of directie om de privacy te beschermen, maar nu gebeurt dat per persoon. Van recenter datum is de druk op maatschappelijke organisaties zoals 'goede doelenorganisaties' om de inkomens van hun topmannen te publiceren. Een aanvankelijke weigering maakt weinig kans vanwege de druk vanuit de publieke opinie en van de medewerkers.

Geheimhouding in het openbaar bestuur wordt een onmisbaar kenmerk geacht in bepaalde situaties. Maar ook daar zien we verschillende voorbeelden waar allengs meer openheid gevraagd of geboden wordt. Nog steeds is het mogelijk om onder embargo stukken te verspreiden naar de pers, maar het embargo op de begrotingsstukken voor Prinsjesdag ligt al jaren onder vuur. De totale kosten van het Koninklijk Huis zijn inzichtelijk sinds deze in één begroting gezet worden, in plaats van gefragmenteerd een onderdeel te zijn van de begroting van diverse ministeries.

Er zijn voorts situaties die gekenmerkt worden door hybride vormen van transparantie. De goedkeurende verklaring van de accountant is onderdeel van het gedeponeerde, openbaar toegankelijke jaarverslag van de beursgenoteerde onderneming; de *sideletter* voor het bestuur echter blijft binnenskamers. Uitspraken van de rechterlijke macht worden openbaar, maar de overwegingen en gedachteswisselingen die in de raadkamer plaatsvonden, blijven geheim. Een promovendus verdedigt zijn proefschrift in een openbare zitting ten overstaan van een commissie die door het college van promoties is aangewezen. Maar de beraadslagingen van de commissie over de beoordeling vinden achter gesloten deuren plaats.

Voor wie verder kijkt, is duidelijk dat transparantie niet altijd de norm is in het maatschappelijk verkeer. Er zijn veel situaties die gebaat zijn bij beslotenheid of waar geheimhouding wezenlijk is. Maar we moeten ook concluderen dat de maatschappelijke acceptatie van verborgen houden afneemt. Het feit dat de roep om de geprivilegieerde non-transparantie te doorbreken aanleiding is tot felle discussies doet daar niets aan af.

## 1.4 Waar het over gaat: de probleemstelling en onderzoeksvragen

Startpunt van dit onderzoek is de verwondering over de bonte verzameling veronderstelde effecten van transparantie waarvan beleidsstukken getuigden gedurende het begin van het eerste decennium van de 21<sup>ste</sup> eeuw. Wat is er toch aan de hand met transparantie? Wordt het begrip niet te lichtvaardig ingezet, te gemakkelijk geaccepteerd als remedie? Van verantwoordelijke politici in regering en parlement mag gevraagd worden dat zij 'in wijsheid' handelen en besluiten. Het is de vraag of dat met het inzetten van transparantie het geval is.

De eerste observaties laten zien dat transparantie als maatschappelijk fenomeen zich niet zomaar laat doorgronden. De vanzelfsprekende populariteit van het begrip die naar voren komt uit de frequenties van het woordgebruik en de breedte van contexten is één kant van de medaille. De andere kant toont ongewenste neveneffecten

en een aantal stevig verankerde erkende vormen van non-transparantie, waaraan echter in toenemende mate gemorrelt wordt.

Globale verkenning van de wetenschappelijke literatuur onderstreept de ongrijpbaarheid ervan. Transparantie is een begrip dat in veel disciplines vanuit eigenstandige invalshoeken gehanteerd wordt. We komen het tegen in een scala van contexten: van slimme bewegwijzering tot en met het bestrijden van corruptie. Net als in de praktijk van het openbaar bestuur wordt transparantie in de literatuur gekoppeld aan breed aanvaarde maatschappelijke doelen. Maar de zoektocht naar systematische inzichten over de betekenis(sen) van transparantie levert niet veel op.

#### 1.4.1 De probleemstelling tekent zich af

Dit brengt mij tot de volgende probleemstelling:

*Welke betekenissen krijgt het begrip transparantie in het wetenschappelijk discours en in het politiek-bestuurlijk discours?*

Er is nog weinig eenduidige theorie over transparantie in het openbaar bestuur, maar intussen wordt het wel volop ingezet. De vraag is of politici en bestuurders dan intuïtief goed handelen of dat zij zich daarmee op drijfzand begeven.

Wellicht wekken zij verwachtingen die niet waargemaakt kunnen worden. Dan komen zij van een koude kermis thuis en raakt de geloofwaardigheid van politici en van het politiek bestuur in het geding. Dat is voor het functioneren van het openbaar bestuur geen wenselijke aangelegenheid. Ook al weten mensen best dat politici en bestuurders nu eenmaal meer beloven dan ze kunnen waarmaken, elke waargenomen discrepantie brengt teleurstelling of een kras op het vertrouwen met zich mee.

Daarom is het van belang om inzicht te krijgen in de vraag: wat *doen* politici als ze het begrip transparantie gebruiken? Dat wil zeggen: wat *beogen* zij te bereiken? Maar evenzeer: wat *bewerkstelligen* zij onbedoeld door gewag te maken van transparantie? En de vervolgvraag is: doen politici er wel goed aan om, wellicht te pas en te onpas, 'transparantie' in hun uitingen op te nemen?

#### 1.4.2 De onderzoeksvragen dienen zich aan

De eerste bevindingen tot nu toe resumerend stel ik vijf zaken vast, die stuk voor stuk een nadere vraag oproepen.

Het veelvuldig gebruik van transparantie in het politiek-bestuurlijk discours staat in schril contract met de weinig eenduidige literatuur over transparantie in het openbaar bestuur. Welke lijnen zijn te ontdekken in de beschikbare inzichten?

Transparantie wordt in het politiek-bestuurlijk discours gebruikt in allerlei contexten en dient diverse doelen. Dat duidt op *meervoudigheid* van het begrip. Dat roept de vraag op of er patronen te herkennen zijn in de betekenissen waarin transparantie wordt gebruikt.

Daarnaast valt op dat spreken over transparantie betrekking heeft op het bewerkstelligen van *heilzaam* veronderstelde zaken en dat het gebeurt met een grote *stellig-*

heid. Wat zijn redenen waarom transparantie een dergelijke heilzame werking wordt toegedacht? Waarop zijn de stellige pleidooien gebaseerd?

Ten slotte wijst de toename in de frequentie van het gebruik op de *populariteit* van het begrip. Waarin vindt die haar basis, wat zijn de oorzaken?

Ik laat me leiden door de volgende onderzoeksvragen:

1. *Welke betekenissen krijgt transparantie in het (bestuurs)wetenschappelijk discours?*
2. *Op welke wijzen wordt het concept transparantie ingezet in het politiek-bestuurlijk discours in Nederland gedurende de periode 1995 tot 2010?*
3. *Op welke veronderstellingen zijn de betekenissen in het politiek-bestuurlijk discours gebaseerd?*
4. *Hoe worden deze veronderstellingen door actoren in het politiek-bestuurlijk discours tegemoet getreden?*
5. *Hoe kunnen we de populariteit van het concept duiden en begrijpen?*

In het empirisch onderzoek ga ik op zoek naar de verschillende betekenissen die transparantie krijgt in het politiek-bestuurlijk discours. 'Betekenis' reikt verder dan de lexicografische omschrijving van het begrip. Interessant is welke *strekking* transparantie heeft in contexten. Dan hebben we het over 'het concept transparantie'. Waar staat het voor, wat wordt er kennelijk aan verbonden? En daarachter wil ik de veronderstelde *impact* achterhalen. Wat wordt er zoal verwacht van transparantie?

#### 1.4.3 Een analyse van het politiek-bestuurlijk discours

Dit onderzoek stelt betekenissen van het begrip 'transparantie' in het openbaar bestuur centraal, in het bijzonder zoals die voorkomen in het verkeer tussen kabinet en parlement. Kristallisatiepunt van het samenspel tussen kabinet en parlement is de Tweede Kamer. Daar vinden de debatten plaats over brieven, beleidsnota's, wetsvoorstellen en rapportages. Daar worden Kamerleden al dan niet op hun wenken bediend wat betreft hun vragen aan het kabinet. Daar worden moties ingediend. Kortom: dat is de politieke arena waar het politiek-bestuurlijk discours plaatsvindt.

Een nadere duiding van 'discours' is hier op zijn plaats. Discours is al net zo'n ambigu begrip als transparantie, 'one of the most loosely used terms of our time' zegt Jay, die er vervolgens een omschrijving van geeft die goed past bij dit onderzoek:

*'(...) a corpus of more or less loosely interwoven arguments, metaphors, assertions, and prejudices that cohere more associatively than logically in any strict sense of the term.'* (Jay 1993: 15-16)

Met het onderzoek wil ik nagaan of, en zo ja, welke coherentie te ontwaren is in het discours waarin transparantie figureert.

## 1.5 Verkenning van het begrip: wortels en settings

We beginnen bij het begin. In deze paragraaf maken we kennis met het begrip transparantie vanuit een aantal invalshoeken. We staan stil bij de wortels en aard van het begrip en kijken waar het zich manifesteert.

### 1.5.1 Etymologie en lexicografische betekenissen

De oorsprong van 'transparantie' ligt in het Latijnse 'transparere', dat bestaat uit het voorvoegsel 'trans' en het werkwoord 'parere'. In combinatie betekent 'transparere' 'doorschijnen', hetgeen de fysieke activiteit van 'erdoorheen kijken' mogelijk maakt.

Het is goed om ons rekenschap te geven van de duiding die het voorvoegsel 'trans' met zich meebrengt. We kennen het uit talloze andere combinaties: trans-Atlantisch, transfer, transport, trans-Alpijns enzovoort. Het duidt op beweging: aan de andere zijde, van x naar y, erdoorheen. Eveneens een fysieke eigenschap. In de context van dit onderzoek is vooral 'beweging' als metafoor van interessant: teweegbrengen, actie, motivatie.

'Transparant' is zowel een zelfstandig naamwoord als een bijvoeglijk naamwoord. Als zelfstandig naamwoord staat het voor een voorwerp of scherm dat doorschijnt. In het tijdperk vóór de *beamer* maakten we gebruik van overheadprojectoren, waar 'een transparant' op gelegd kon worden zodat tekst of afbeelding elders geprojecteerd kon worden.

Het bijvoeglijk naamwoord transparant heeft betrekking op de kwaliteit om helder en doorzichtig te zijn, op de *eigenschap*. Dit onderzoek gaat over transparant als eigenschap, waarvoor ook de vervoeging 'transparantie' wordt gebruikt.

Als eigenschap neemt transparantie verschillende gedaanten aan. De letterlijke betekenis verwijst naar het fysieke kenmerk van materialen. Ze zijn doorschijnend: glas, vernis, een sluier. Het woord wordt ook gebruikt als analogie, zoals in glashelder. Dan betekent het 'gemakkelijk te doorzien, helder van structuur'. De Engelse taal kent de uitdrukking 'a transparent lie', een doorzichtige leugen, makkelijk te doorzien omdat hij zo weinig subtiel is. Daarnaast kunnen we het gebruik als metafoor, in figuurlijke zin, onderscheiden zoals 'in een glazen huis leven'.

Zie bijlage A voor een verzameling synoniemen van het begrip in letterlijke zin, gebruikt als analogie en als metafoor, voorzien van de tegenstelling.<sup>3</sup>

### 1.5.2 Een visueel begrip

'Transparantie' is van origine een visueel begrip. Het duidt op het *fysieke* proces van waarnemen via de ogen. Maar waarnemen is tegelijkertijd een *mentaal* proces: betekenis geven, ordenen, zoeken naar patronen, toekennen van eigenschappen, of zoeken naar oorzaak en gevolg. Zien en kijken leiden op zichzelf niet tot een absoluut 'kennen'. Het mentale proces is cruciaal.

*'Er is alleen maar perspectivisch zien, alleen maar een perspectivisch "kennen" (...) hoe meer ogen, verschillende ogen we voor dezelfde zaak weten te gebruiken,*



*des te vollediger zal ons begrip van deze zaak zijn.’ (Nietzsche 1887, in Boon en Steenhuis 2009)*

In de organisatiekunde is ‘meervoudig kijken’ een gevleugelde aanbeveling; niet alleen in de fase van diagnose stellen maar ook gedurende het ontwikkelingsproces (De Caluwé en Vermaak 2006, Vermaak 2009).

In onze maatschappij wordt de dominantie van het zien in ons denken en handelen geïllustreerd door de talloze uitdrukkingen in de taal: beschouwen, bezien, overzien, inzien, ergens een blik op werpen, toeschouwer, perspectief zien, je licht opsteken en talloze andere zegswijzen. Opvallend is dat de meeste woorden en uitdrukkingen die te maken hebben met visuele waarneming betrekking hebben op kwalificaties als neutraal waarnemend, objectiverend. Andere zintuigen zijn ook terug te vinden in onze taal, maar daar zit over het algemeen veel meer emotie in, positief of negatief.

#### **Box 1.2 Zintuigen in onze taal**

- Ogen:** overzien, toezien, bezien, herzien, beschouwen, beogen, perspectief, in één oogopslag, alles overziende, ergens een blik op werpen, daar sta ik van te kijken, kijk maar, zie je wel, nietsontziend; maar ook: een oogje hebben op, het boze oog, een blinde vlek, stekeblind
- Oren:** ongehoord, nog nooit van gehoord hebben, geen gehoor vinden bij iemand, van horen zeggen, een luisterend oor vinden
- Huid:** het voelt (niet) goed, voor mijn gevoel, dat gaat tegen mijn gevoel in, een gevoelig mens
- Neus:** ergens een fijne neus voor hebben, je neus in andermans zaken steken, dit zaakje stinkt, er zit een luchtje aan, ergens je neus voor ophalen
- Mond:** dat smaakt naar meer, ergens een vieze smaak van krijgen, mondig zijn.

De dominantie van het visuele over andere zintuigen is in de functionele psychologie een bekend gegeven.<sup>4</sup> In geval van tegenstrijdige signalen hechten we meer geloof aan wat we zien dan aan wat we horen of ruiken. Als visuele signalen elkaar tegenspreken kan dat desastreuze gevolgen hebben, zoals piloten die op een cruciaal moment meer waarde hechten aan wat de wijzers en cijfers van de instrumenten aangeven dan aan wat zij met hun eigen ogen waarnemen.<sup>5</sup>

De dominantie van het zien strekt zich uit tot de mentale activiteit van het waarnemen. Levin maakt met een rondgang langs filosofen duidelijk dat het zien een dominante positie inneemt in de westerse filosofie. Kijken en zien zijn door veel filosofen geassocieerd met weten, begrijpen en beheersen. Hij spreekt in *Modernity and the hegemony of vision* van een ‘ocularcentric culture’. Het *ocularcentric* paradigma is door het zien tot stand gebracht en het staat voor de door het zien gedomineerde interpretatie van kennis, waarheid en realiteit (Levin 1993: 2). Dit is niet altijd zo geweest. De kiem is te vinden in het oude Griekenland bij de filosofen Plato en Aristoteles. Maar in het dagelijks leven tot de zestiende eeuw domineerden het gehoor en de tastzin. Levin lokaliseert het begin van de koppeling aan de moderniteit in de Renaissance, toen het perspectief ontdekt werd. Dat was het begin van het rationaliseren van het zien. Ten tijde van de Verlichting nam het een grote vlucht toen

de ratio en rationaliteit maatgevend werden in het denken over het bestuur. Dat is dan ook de periode dat de dominantie van het zien gebruikt wordt om macht uit te oefenen, zoals Foucault heeft laten zien (Foucault 1975). 'Vision has become supervision', typeert Flynn (1993) de crux in deze omslag. Nu leven we in een beeldcultuur, waarin emoties ruim baan krijgen, waar het gaat om meedoen en beleving, en waar de economie via de etalages en reclame voortdurend aanwezig is<sup>6</sup> (Levin 1993).

### 1.5.3 'Transparantie' in kunst en architectuur

Transparantie als fysieke eigenschap zien we terug in de mode, wanneer er gebruik gemaakt wordt van doorschijnende stoffen. Recensenten in de beeldende kunst bedienen zich van de kwalificatie als details zich duidelijk aftekenen, of als de constructie van een driedimensionaal kunstwerk zichtbaar is, of wanneer er sprake is van het gebruik van doorschijnende materialen. Gebruik van transparantie komt ook voor in recensies van muzikale uitvoeringen. Dan heeft het uiteraard geen betrekking op een visuele gewaarwording, maar wel op een zintuiglijke: de verschillende instrumenten of stemmen laten zich herkennen in de waarneming via het gehoor.<sup>7</sup>

In de architectuur is transparantie al lang een geveleugeld concept. Er worden verschillende zaken mee aangegeven. Uiteraard heeft het betrekking op het gebruik van doorzichtige en veel licht doorlatende materialen. In gebouwen wordt gesproken van een transparante constructie als bijvoorbeeld dragende kolommen of leidingen zichtbaar zijn en niet aan het oog worden onttrokken. Een gebouw met lange zichtlijnen en een royale lichtinval wordt als 'transparant' getypeerd. Er zijn veel doorkijken mogelijk, er is 'doorzicht' mogelijk. In deze scheppende sectoren heeft transparantie vooral de betekenis van 'zichtbaar'. Het materiële, visuele aspect wordt ermee aangeduid.

Transparantie in de architectuur blijft niet beperkt tot de materiële eigenschap. In de *analoge* betekenis heeft transparantie in de architectuur betrekking op een heldere plattegrond. Dat wil zeggen dat functies goed onderscheiden worden en dat looproutes 'logisch' zijn, dat situaties 'overzichtelijk' worden. Deze betekenis komen we ook tegen in de stedenbouwkunde. De boulevards van Parijs zijn er hét voorbeeld van.<sup>8</sup>

De programma's van eisen van veel overheidsgebouwen uit de laatste decennia bevatten 'transparantie' als een van de vereisten. Dan wordt waarde gehecht aan de fysieke kenmerken, maar deze verbeelden ook een *metafoor*. De gebouwen staan voor het feit dat zo'n publieke organisatie zich openstelt voor de samenleving, dat de beraadslagingen bijgewoond kunnen worden, kortom dat zij de democratie belichamen. In ons land zijn de laatste decennia diverse overheidsgebouwen neergezet of (her)ingericht met 'transparantie' als belangrijk kenmerk. Steeds was de intentie om met het fysieke gebouw de ambitie van een democratische institutie zichtbaar te maken.<sup>9</sup>

Overigens zijn er talloze kanttekeningen te plaatsen bij deze intenties omdat de materiële uitvoering of allerlei voorschriften de zichtbaarheid en openheid juist beletten. De glazen gevel kan bijvoorbeeld zo spiegelen dat de buitenstaander nauwelijks iets ziet van het politieke spektakel dat zich binnen afspeelt. Zomaar binnenwandelen is er meestal niet bij. Om toegang te krijgen moet vooraf een aanvraag

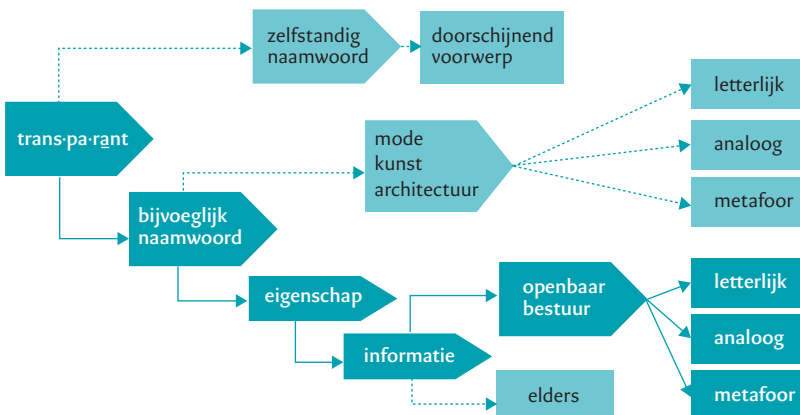
worden ingediend. En voordat het gebouw betreden kan worden, is er eerst een uitvoerige intake- en doorlichtingsprocedure. Eenmaal binnen kan het zo zijn dat de toeschouwer de politici wel kan zien, maar niet verstaan enzovoort. Dergelijke factoren vormen een inbreuk op de beleden openheid en toegankelijkheid waar de metafoor 'transparantie' in het programma van eisen op gericht was.

## 1.6 Constateringen aan de basis

De eerste indrukken over transparantie kunnen als volgt samengevat worden.

'Transparantie' is een visueel begrip met een materiële én mentale component. Naast de letterlijke betekenis kan het als analogie gebruikt worden en tevens is het krachtig als metafoor. We komen het begrip tegen in allerlei settings buiten het bestuur: kunst, mode, architectuur. In dit onderzoek gaat het alleen nog over transparantie als eigenschap, uitsluitend betrekking hebbend op informatie en beperkt tot het openbaar bestuur en het handelen in het openbaar bestuur.

*Figuur 1.3 Toespitsing van 'transparantie' als onderwerp van onderzoek*



De gestage toename gedurende de laatste tien jaar laat zien dat transparantie een populair begrip is in het publieke debat en in het openbaar bestuur. 'Transparantie' is meer dan een modewoord, het is geen eendagsvlieg gebleken. Maar het is ook een begrip waar niet zo gemakkelijk vat op te krijgen is. 'Transparantie' is positief geladen en het wordt verondersteld behulpzaam te zijn bij uiteenlopende vragen en kwesties in de samenleving. Er zijn hoge verwachtingen aan verbonden. In de context van het bestuur lijkt transparantie op het eerste gezicht een vanzelfsprekende norm. Het is een *valence issue*, daar kun je niet tegen zijn. Maar met precies zoveel verve verdedigen we erkende vormen van non-transparantie in onze democratische rechtsstaat, situaties waarin beslotenheid en geheimhouding van oudsher onomstotelijke

waarden zijn. Hoewel... om het nog ingewikkelder te maken staan sommige daarvan tegenwoordig ter discussie. Wij willen weten!

Transparantie lijkt de werking van het openbaar bestuur te kunnen bevorderen en belemmeren. De vraag is echter of het door politici niet al te lichtvaardig wordt ingezet en al te gemakkelijk wordt geaccepteerd als remedie. Deze kwestie vormt het startpunt voor dit onderzoek met als probleemstelling: welke betekenissen krijgt het begrip transparantie in het wetenschappelijk discours en in het politiek-bestuurlijk discours?

Wij willen weten, óók hoe het zit met de betekenis van transparantie in het openbaar bestuur. 'Betekenis' heeft in deze context betrekking op de verschillende *strekkingen* van het begrip. Dat zijn de inhoudelijke betekenissen. Minstens zo interessant is de betekenis in de zin van de *impact*, de procesmatige invloed die transparantie heeft of geacht wordt te hebben.

Geheel in lijn met de aard van het begrip ga ik in dit onderzoek kijken naar contexten waarin transparantie voorkomt, met daaraan onlosmakelijk verbonden de mentale activiteit van het zoeken naar patronen. Ik neem geen genoegen met wat zich 'op het eerste gezicht' aftekent, maar probeer eveneens te achterhalen wat zich achter de schermen bevindt. Alle observaties met elkaar houden naar ik hoop ons een spiegel voor over mores en mogelijkheden van het openbaar bestuur.

## 1.7 Wat nog volgt

Na deze introductie volgt deel I, waarin de kennismaking plaatsvindt met het object van onderzoek. Daarin wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord. Hoofdstuk 2 bevat een eerste verkenning van het concept transparantie in de context van het bestuur in de private en publieke sector. De nadere verkenning die het derde hoofdstuk bevat, biedt een overzicht van inzichten en opvattingen over transparantie in de bestuurswetenschappelijke literatuur.

Daarna volgt deel II, het empirische deel van het onderzoek. Hoofdstuk 4 bevat de verantwoording van de gehanteerde aanpak. Daarin staat onder meer welk empirisch materiaal ik heb gebruikt, hoe de selectie van te onderzoeken documenten tot stand is gekomen en hoe ik te werk gegaan ben bij de inhoudsanalyse. Ook sta ik stil bij taal als hét instrument van politici. Wat 'doet' taal en welke mogelijkheden biedt taal aan politici in het bijzonder?

Opbrengst van het empirisch onderzoek is te beschouwen als *een verhaal over het concept transparantie* in het politiek-bestuurlijk discours gedurende de onderzochte vijftien jaar. Dit verhaal bestaat uit zeven vertellingen, die elk een andere betekenis van transparantie laten zien. Daarmee is hoofdstuk 5 een omvangrijk geheel. Het bevat een deel van de beantwoording van de onderzoeksvragen 2, 3 en 4.

Deel III, Conclusies en beschouwing, bestaat uit eveneens uit twee hoofdstukken. In hoofdstuk 6 laat ik zien hoe transparantie aan de orde komt als overschrijdend thema in de vertellingen en zal ik conclusies trekken over de wijze waarop het begrip in het politiek-bestuurlijk discours functioneert. Zowel in hoofdstuk 6 als 7 komen antwoorden op de onderzoeksvragen 2, 3 en 4 aan de orde. Het laatste hoofdstuk bevat een beschouwing met observaties die 'voorbij de teksten' gaan en bevat het antwoord op de vijfde en laatste onderzoeksvraag.

### *Terminologie*

Het onderzoek heeft betrekking op 'transparantie' in het openbaar bestuur. Dat omvat een aantal actoren. In de tekst gebruik ik 'regering' en 'kabinet' omwille van leesbaarheid door elkaar, hoewel deze staatsrechtelijk niet identiek zijn. Wanneer ik 'parlement' noem, heeft dat in het bestek van dit proefschrift alleen betrekking op de Tweede Kamer. Ik hanteer 'Tweede Kamer' als entiteit, zonder onderscheid te maken tussen (gelegenheids)coalities die een bepaalde opvatting zijn toegedaan. De aanduiding 'overheid' wordt gebezigd voor het geheel van kabinet, Tweede Kamer, departementen en uitvoeringsorganisaties. Met 'politici' doel ik op leden van kabinet plus Tweede Kamer.

De persoonsvorm 'ik' wordt gebruikt wanneer het (verantwoording van) keuzes of conclusies van mij als onderzoeker betreft. 'We' wordt gebruikt om de lezer mee te nemen in het betoog.

Ten slotte: als er een *workflow* van deze publicatie gemaakt zou worden, zou 'transparantie' ongetwijfeld in de grootste lettersoort weergegeven staan. Die zou verhulpen dat ik het woord op verschillende manieren gebruik. Wanneer het de status heeft van het begrip als zodanig, als object van dit onderzoek, schrijf ik: het begrip transparantie, of het staat tussen aanhalingstekens: 'transparantie'. Wanneer het figureert een redenering of als ik het als concept gebruik, laat ik die aanhalingstekens achterwege. In meer beschouwende zin doel ik soms op transparantie als maatschappelijk fenomeen, als een verschijnsel dat zich her en der voordoet. In dat geval schrijf ik over 'het fenomeen transparantie'.



# Deel I

KENNISMAKING  
MET HET CONCEPT

Dit deel biedt in twee hoofdstukken een kennismaking met het concept transparantie.

In hoofdstuk 2 gebeurt dat aan de hand van een aantal verwante begrippen zoals verantwoording, neutraliteit, rechtszekerheid en openbaarheid. Eerst in de context van het reguleren van de private sector, dan in die van het functioneren van de publieke sector buiten ons land en uiteindelijk uitmondend in ‘transparantie’ in het openbaar bestuur in Nederland.

Daarna laat hoofdstuk 3 in een globaal overzicht zien hoe de aandacht voor transparantie in de bestuurswetenschappen zich heeft ontwikkeld, ruwweg gedurende de laatste twintig jaar.





# Nadere kennismaking aan de hand van aanpalende begrippen



2



*De eerste verkenning laat zien dat transparantie geen eenduidige eigenschap is. Ze laat zich niet zomaar kennen, zeker niet op het eerste gezicht. Hoe zit het met de kenbaarheid van transparantie in het bestuur? Transparantie is in ons land in het laatste decennium van de vorige eeuw begonnen aan haar opmars als veelgebruikt begrip in het openbaar bestuur. Maar waar liggen de wortels? En is transparantie in de context van besturing echt nog zo jong? Wellicht kunnen we het concept in de context van besturing al eerder herkennen, zij het onder andere noemers.*

De noemers die zich aandienen vormen met elkaar een spectrum van uiteenlopende invalshoeken en accenten. De nadere kennismaking kan daarom niet anders dan gefragmenteerd plaatsvinden. Dat is inherent aan de wijzen waarop transparantie zich manifesteerde.

De nadere kennismaking met 'transparantie' in het bestuur laat ik dan ook plaatsvinden aan de hand van een aantal begrippen in de context van besturing, thema's waaraan transparantie meer of minder expliciet gekoppeld werd en wordt. Dat de betekenis van woorden alleen in hun context goed begrepen kan worden, is vanzelfsprekend. In zijn publicatie *Woordenschat voor politici* (2003) stelt Van Gunsteren dat tot die context ook behoren de 'aanpalende woorden'. Zo laat 'democratie' zich beter begrijpen in het licht van 'partijen', 'volksvertegenwoordiging', 'verkiezingen' en 'dictatuur' (Van Gunsteren 2003: 16-17). Aanpalende woorden van 'transparantie' doen zich voor in verschillende settings: in de regulering van de private sector, en in het besturen van internationale organisaties en nationale overheden. Zo zal ik ze laten zien. De situatie in Nederland komt afzonderlijk aan de orde omdat dit onderzoek gaat over transparantie in het Nederlandse openbaar bestuur.

Het gaat er in deze verkenning niet om het concept helemaal te doorgronden, maar om te demonstreren hoe divers het concept transparantie zich voordeed en voordoet.

## **2.1 Reguleren van de private sector**

In de private sector heeft transparantie zich al vroeg afgetekend in de hoedanigheid van het afleggen van verantwoording. De behoefte aan deze informatie was en is de bron voor het aandringen op transparantie. Via regulering wordt verantwoording afgedwongen of bevorderd. Het ging eerst om verantwoording over de financiële huishouding. Later deden verantwoording over goed bestuur en goed gedrag opgeld.

### **2.1.1 Verantwoording over financiële huishouding**

De oorsprong van 'transparantie' in de private sector is gelegen in wat we tegenwoordig 'corporate governance' noemen. Cools (2005) situeert de eerste pogingen tot *corporate governance* bij de oprichting van de VOC als eerste beursgenoteerde onderneming in 1602. Omdat kapitaalverschaffers anderen waren dan degenen die de leiding hadden over de onderneming, ontstond er behoefte aan een mechanisme dat een redelijk rendement in het vooruitzicht zou stellen en dat zou voorkomen dat

de leiding zich zou verrijken op kosten van de kapitaalverschaffers. In deze constellatie wortelt de roep om transparantie in de betekenis van verantwoording afleggen, aan de aandeelhouders. De ondernemingsleiding moest *laten zien* waaraan het geld besteed was. Deze verhoudingen zijn later als de *principal-agency*-theorie geformuleerd.

Financiële schandalen en misbruik van vertrouwen zijn van alle tijden en zouden zich rond dezelfde thema's blijven voordoen.<sup>10</sup> In de reactie van de politiek is eveneens een repeterend patroon te onderkennen: 'Keer op keer werd in de afgelopen vier eeuwen het vertrouwen in het bedrijfsleven geschaad en telkens was nieuwe en aangescherpte wet- en regelgeving het wapen waarmee de politiek reageerde op schandalen, misstanden en excessen' (Cools 2005: 12). Cools typeert de aandacht voor *corporate governance*, waaronder 'transparantie', van het eerste decennium dat achter ons ligt dan ook als 'oude wijn in nieuwe zakken' (Cools 2005).

De beroepsgroep van de accountants is van oudsher een belangrijke actor als het gaat om verantwoording afleggen. Limperg ontwikkelde al in 1932 zijn *leer van het gewekte vertrouwen* waarin aan accountants de belangrijke maatschappelijke functie wordt toegekend om te fungeren als vertrouwenspersoon van het publiek (Limperg 1932).<sup>11</sup> De accountant wordt gepositioneerd als zaakwaarnemer van belanghebbenden buiten de onderneming. Met de goedkeurende verklaring, of juist door die te onthouden, geven accountants een relevant signaal af over zaken die zich onttrekken aan de waarneming van belanghebbende buitenstaanders. Zij bieden zo transparantie. Om deze functie te legitimeren en te kunnen waarmaken, heeft de beroepsgroep vanaf de jaren zeventig pogingen gedaan om te komen tot internationaal erkende standaarden.<sup>12</sup> Naar aanleiding van faillissementen van grote concerns en het omvallen van banken ten tijde van de kredietcrisis is de beroepsgroep onder vuur komen te liggen. Hoe kon het dat er goedkeurende verklaringen zijn afgegeven voor organisaties die kort daarna implodeerden? Allerlei eisen aan accountants zijn recent uitgebreider en strikter geworden.

### 2.1.2 Verantwoording over 'goed bestuur'

Vanaf de jaren negentig werden governancecodes in toenemende mate beschouwd als een hulpmiddel om te komen tot goed bestuur. Transparantie is een essentieel onderdeel en eigenschap van goed bestuur en daarom in de codes terug te vinden. De basis voor de gedragscodes was gelegen in de aanbevelingen die het Cadbury Committee in 1992 deed naar aanleiding van het plotseling omvallen van een aantal grote bedrijven in het Verenigd Koninkrijk.<sup>13</sup> Het begrip transparant wordt er gebruikt als noodzakelijk kenmerk van een goed functionerende markt.

*'4.48 The lifeblood of markets is information and barriers to the flow of relevant information represent imperfections in the market. The need to sift and correct the information put out by companies adds cost and uncertainty to the market's pricing function. The more the activities of companies are transparent, the more accurately will their securities be valued.'* (The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (Cadbury Committee) 1992)

In navolging van deze code zijn talloze andere governancecodes opgesteld, veelal door brancheverenigingen, maar ook door regeringen.<sup>14</sup>

De codes hebben niet kunnen voorkomen dat wanbestuur zich ging voordoen. De Amerikaanse Sarbanes-Oxley-wetgeving (SOX) was in 2002 het antwoord op het verrassend omvallen van het welhaast onaantastbaar geachte Enron en van Worldcom. In zes weken is deze wetgeving in elkaar gezet, wat gezien mag worden als een sterk staaltje van *damage control*. 'Integriteit, verantwoording, transparantie en risicobeheersing van het bestuur' waren in het geding (Cools 2005: 19).

Waar de Verenigde Staten, in reactie op het al te liberale klimaat dat onder Reagan was ingezet, hun toevlucht namen tot strikte wetgeving, koos Europa na 1995 voor *soft laws*, dus veel zelfregulering door branches. Daarmee is sprake van de doorgaande lijn die in het Verenigd Koninkrijk door het Cadbury Committee in 1992 was ingezet.

### 2.1.3 Verantwoording over 'goed gedrag'

Behalve de vergrote aandacht voor financiële verantwoording en goed bestuur stond in de loop van de jaren negentig ook meer belangstelling voor *maatschappelijk verantwoord ondernemen* (MVO).<sup>15</sup> Aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen werd afgedwongen door non-gouvernementele organisaties zoals Greenpeace, het Wereld Natuur Fonds en Human Rights Watch. Intergouvernementele organisaties als de Verenigde Naties hebben zich evenmin onbetuigd gelaten. Zij stelden normenkaders en beoogen het gedrag van bedrijven te beïnvloeden door bewustwording te creëren bij consumenten en door overheden onder druk te zetten.

Transparantie over doen en laten is in deze ontwikkeling van buitengemeen groot belang. Het gaat immers niet alleen om het feitelijk op een duurzamer, ethisch verantwoorde manier produceren door de onderneming. Minstens zo belangrijk is dat de maatschappij daarvan in kennis gesteld wordt. Dat gebeurt in steeds groteren getale door bedrijven zelf. Zij kunnen niet langer volstaan met het informeren van de beperkte kring van hun *stockholders* over hun prestaties. De ruimere gemeenschap van stakeholders en de maatschappij in den brede hebben eveneens belang bij en belangstelling voor informatie over het doen en laten. Het maatschappelijk jaarverslag functioneert als de drager van de transparantie. Daarin wordt verslag gedaan van de keuzes die bedrijven maken op terreinen als duurzame grondstoffen, energiegebruik, eerlijke handel, arbeidsverhoudingen (kinderarbeid) en bestrijding van corruptie.<sup>16</sup>

Voor goed gedrag in dezen zijn richtlijnen ontwikkeld voor duurzaam en verantwoord ondernemen door onder andere de ILO, Unicef en de OECD. Deze vormen de fundamenteën voor de internationale en nationale gedragscodes die maatschappelijk verantwoord gedrag beoogen te schragen (De Waard 2008). Andere organisaties benutten vervolgens de verslaggeving van bedrijven om *rankings* op te stellen waarin bedrijven gerangschikt worden naar de mate waarin zij volgens hun zelfrapportage voldoen aan de gestelde criteria.<sup>17</sup> Een goede positie op zo'n lijst is voor bedrijven interessant, omdat die bijdraagt aan een positief imago en de legitimiteit van de organisatie versterkt.

Deze neveneffecten lijken bij de samenstelling van de verslagen de boventoon te voeren. De verslagen bevatten een grote hoeveelheid kwalitatieve informatie en zijn vooral positief getoonzet. 'In de praktijk blijkt dat bij het uitwerken van de maatschappelijke jaarverslagen een belangrijke rol is weggelegd voor de afdeling "communication and sales" en dat frequent gebruik gemaakt wordt van externe schrijvers' (De Waard 2008: 26). Idealiter is er sprake van een oprechte wil van de ondernemingsleiding om zich te laten leiden door dergelijke principes en de bereidheid om hierover verantwoording af te leggen aan stakeholders en maatschappij. Een groot gewicht voor de externe werking die vooral de legitimiteit dient, doet afbreuk aan de inhoudelijke intenties van maatschappelijk verantwoord ondernemen, waarin vrijwilligheid een cruciaal kenmerk is (De Waard 2008).

Deze ontwikkelingen overziende constateer ik dat in de private sector de reikwijdte van verantwoording gestaag uitgebreid is, in een aantal opzichten. Het gaat om meer onderwerpen dan rechtmatige besteding van geld van derden. De controleurs, de accountants, zijn geconfronteerd met regelgeving die op meer elementen van de professie betrekking heeft. Naast formele regelgeving doet zelfregulering zijn intrede. En de belangstelling voor de verantwoordingsinformatie is niet alleen meer afkomstig van direct belanghebbenden.

## 2.2 Functioneren van de publieke sector

In het verband van de publieke sector zijn verschillende andere aanpalende woorden te identificeren die te maken hebben met waarden van het functioneren van het openbaar bestuur. Hoewel de waarden onderling verweven zijn, stel ik ze afzonderlijk aan de orde om de verschillende invalshoeken zo goed mogelijk te belichten.

### 2.2.1 Rechtszekerheid en legitimiteit

Hood lokaliseert de eerste elementen van transparantie in het openbaar bestuur in het oude Griekenland, waar de opvatting heerste dat wetten stabiel (Sparta) of gedocumenteerd (Athene) dienden te zijn (Hood 2006). Het idee van een voorspelbare overheid is een van de oudste principes in de politieke filosofie. Vele eeuwen later, in 1780, werd het principe een leidend beginsel in de grondwet van de Verenigde Staten. Met de komst van representatieve regeringen kwam er een einde aan het niet in twijfel te trekken gezag dat verbonden was aan God of de natuur.

Onze rechtsstaat is, net als die van andere Europese landen, gebaseerd op rechtsregels als principe in de constitutionele staat (Hood 2006). In de moderne bureaucratie zoals Weber die ideaaltypisch beschreef is *rechtszekerheid* een essentieel principe. Daarbij past dat documenten zorgvuldig worden gearchiveerd, omdat deze de bewijzen vormen voor genomen besluiten (Weber 1978b).

In het verlengde van rechtszekerheid ligt *neutraliteit* als belangrijk kenmerk van het overheidsapparaat. Webers beschrijving van de moderne bureaucratie laat zien hoe neutraliteit gestalte krijgt. Overheidsdienaren moeten onafhankelijk kunnen opereren. Een solide rechtspositie en beloning voorkomt dat zij gevoelig zijn voor

beïnvloeding door andere belangen dan het publiek belang. Besluiten worden objectief, zonder aanzien des persoons genomen, zoveel mogelijk gebaseerd op *calculable rules* en ontdaan van irrationele en emotionele elementen (Weber 1978b: 975). In de opleiding van ambtenaren wordt rationeel denken en werken stevig verankerd.

Een andere wijze waarop neutraliteit gestalte krijgt, is door 'functioneel gemotiveerde geheimhouding' (Weber 1978b: 992). Geheimhouding is bijvoorbeeld passend in situaties waarin onschuldigen er nadeel van zouden ondervinden of wanneer de concurrentie voordeel zou kunnen ontlenen aan het openbaar maken van informatie. Het overheidsapparaat heeft volgens Weber een voorkeur voor een slecht geïnformeerd en daarmee minder machtig parlement, althans voor zover die onwetendheid spoort met de belangen van het apparaat (Weber 1978b: 993). In de terminologie van nu: geheimhouding is de *default position* in het openbaar bestuur (Prat 2006, Sifry 2011).

Transparantie in relatie tot *legitimiteit* heeft in het publieke domein te maken met de hamvraag die vooral in internationale organisaties speelt, namelijk of het gezag gerechtigd is om te handelen zoals het doet, en is tevens verbonden met de eis dat het handelen beoordeeld kan worden door de lidstaten of donorlanden. Voorts is het een toetssteen voor het verkrijgen van financiële steun van andere landen. Dan wordt legitimiteit gekoppeld aan goed bestuur. Legitimiteit is als het ware de publieke versie van het aanpalende begrip verantwoording (paragraaf 2.1). Het gaat om de *license to operate* die aan de autoriteit verschaft is en toevertrouwd wordt.

Het concept transparantie kreeg in de vorige eeuw een forse impuls via de verbin-tenissen die landen met elkaar aangingen in diverse supranationale fora, in eerste instantie vooral opgericht met het oog op het bevorderen van de veiligheid van staten. De internationale inspectiecommissies van de geallieerden zagen toe op de demilitarisering van het Duitsland na de Eerste Wereldoorlog. Florini roept in herinnering dat er destijds sprake was van huiver bij de Verenigde Staten en bij het Verenigd Koninkrijk omdat dergelijke inspecties gezien werden als een inbreuk op de soevereiniteit. Na de Tweede Wereldoorlog zijn staten vertrouwd geraakt met het non-proliferatieverdrag en de inspecties van het Internationaal Atoomagentschap IAEA. Van die huiver was tachtig jaar later dan ook niets meer te merken bij de wapeninspecties in Irak (Florini 1999).

Nadat het concept transparantie in internationale organisaties vooral opgeld deed in relatie tot internationale veiligheid, werd in de periode na 1995 de reikwijdte aanmerkelijk verruimd. Dat is toe te schrijven aan ontwikkelingen op het wereld-toneel waardoor de noodzaak tot grensoverschrijdende samenwerking toenam. Bedreigingen van de nationale veiligheid (terrorisme) en gezondheid (BSE, SARS, vogelgriep) laten zich niet binnen de landsgrenzen aanpakken. Binnen die context groeide de belangstelling voor transparantie op de vleugels van een ander begrip dat furore maakte: *good governance*. De internationale aanpak leidt tot een behoefte aan het versterken van de legitimiteit. Lidstaten en donorlanden eisen dat de bestuurders verantwoording afleggen over hun doen en laten, en vragen dat inzichtelijk wordt hoe besluiten tot stand komen (Esty 2006).



Na adoptie door supranationale organisaties als de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Europese Unie werd transparantie in de sfeer van legitimiteit eind jaren negentig het eerst omarmd door de internationale *financiële organisaties*, de Wereldbank voorop, later gevolgd door het IMF. Financiële crises zoals die in Mexico en Brazilië hadden tot het besef geleid dat gebrek aan transparantie in het landsbestuur een risico is. In de eerste fase was transparantie over organisatie en prestaties van het landsbestuur een van de eisen die de organisaties stellen aan de landen die steun ontvangen. Er moet sprake zijn van *good governance*. Onder druk van ngo's werd transparantie vervolgens vanaf 2000 de motor achter het afleggen van verantwoording over het eigen handelen van Wereldbank en IMF (Woods 2000 en 2001). De eis van *good governance* werd net zo goed op de instituties zelf van toepassing verklaard.

Dat transparantie voor de Wereldbank een serieuze aangelegenheid was, blijkt uit de oprichting van het Operations Evaluation Department in 1973.<sup>18</sup> De medewerkers van deze denktank zorgden al gauw en doorlopend in het eerste decennium van de 21<sup>ste</sup> eeuw voor publicaties waarin gezocht werd naar effectieve en bruikbare werkwijzen van transparantie.<sup>19</sup> Het Operations Evaluation Department was eveneens verantwoordelijk voor de initiatieven van zelfevaluatie door de Wereldbank, waarmee deze gehoor gaf aan de steeds luider wordende roep om transparantie van de organisatie zelf.<sup>20</sup>

Bij de andere grote financiële organisatie op het internationale toneel, het IMF, wordt transparantie eveneens expliciet beschouwd als een van de principes van goed bestuur. Maar dat is van later datum, vanaf 2001, én in een smalle versie: het gaat vooral om het toegankelijk maken van informatie, vergelijkbaar met de intenties van de wetgeving die openbaarheid van overheidsdocumenten regelt (zie hierna in paragraaf 2.2.2). '(...) a lack of transparency about economic and financial developments, and about the formulation of policy can contribute to instability' (IMF factsheet 2001: 1).

Beschikbaarheid van informatie zal de discussie en analyse van beleid stimuleren en wordt behulpzaam geacht voor het afleggen van verantwoording door politici. Het zal een positief effect hebben op de geloofwaardigheid van hun beleid. Ten slotte veronderstelt het IMF: 'Transparency can also help reduce the opportunities for corruption' (IMF factsheet 2001: 2). Toch lijkt het accent te liggen op de administratieve insteek van beschikbaarheid van informatie wanneer de conclusie als volgt getrokken wordt:

*'Becoming more transparent is, to a large extent, not technically difficult. But developing effective transparency (...) involves a long-term effort to develop legal frameworks, administrative capacity and technical expertise.'* (IMF factsheet 2001: 4)

In dezelfde factsheet staat het IMF stil bij het verwijt dat de organisatie treft vanwege gebrek aan transparantie en *accountability* over de eigen werkwijzen. Er wordt in defensieve termen gewezen op de praktijk van het publiceren van rapporten over

lidstaten, verstrekte leningen en beleidsstukken, de mogelijkheid tot meedenken bij beleidsvragen. De organisatie wees ook op de beperking voor transparantie vanwege de vertrouwelijkheid van de adviesrelatie naar de landen. Desalniettemin kondigde het IMF diverse initiatieven aan. Het publiceert de herkomst van financiering en legt verantwoording af over de financiële positie van het fonds overeenkomstig de gebruikelijke standaarden. Ook werd, analoog aan het Operations Evaluation Department van de Wereldbank, de start aangekondigd van het Independent Evaluation Office.

### 2.2.2 Openbaarheid

'Openbaarheid' is een prominent aanpalend woord van transparantie. Het heeft betrekking op toegang tot overheidsinformatie. Ten tijde van de Verlichting werd bestuur op basis van rationele wetgeving de gebruikelijke vorm. Openbaarheid is daarin een essentieel kenmerk, niet alleen omwille van de controleerbaarheid door de volksvertegenwoordiging, maar evenzeer om *checks and balances* door andere actoren mogelijk te maken. Recht op vrijheid van meningsuiting en recht op toegang tot overheidsinformatie zijn noodzakelijke voorwaarden voor het functioneren van een democratie, omdat alleen dan de overheid ter verantwoording geroepen kan worden en omdat anders geen participatie van burgers mogelijk is (o.a. Kierkegaard 2009, diverse auteurs in Lathrop en Ruma 2010). Toch zijn er grote verschillen tussen landen in het tempo waarin en de intentie waarmee toegang tot overheidsinformatie juridisch werd vastgelegd.

De fundamentele notie van 'recht om te weten' vindt haar weerslag in internationale verdragen bijvoorbeeld van de Verenigde Naties en van de OVSE, in grondwetten en vele jurisprudentie. In de Verklaring van de rechten van de mens (A/RES/217, 1948, artikel 19) wordt het recht op informatie als volgt omschreven:

*'Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.'*

Dit geproclameerde recht werd niet onmiddellijk in nationale wetgevingen verankerd. De eerste 'wet openbaarheid van bestuur' dateerde weliswaar uit de achttiende eeuw, toen Zweden in 1766 de primeur had met het wettelijk vastleggen van het recht dat de pers had om toegang te krijgen tot overheidsinformatie: 'Tryckfrihetsförordningen'. Maar het zou vele jaren duren voordat andere landen zouden volgen.<sup>21</sup> Het Zweedse voorbeeld werd aanvankelijk alleen gevolgd door buurland Finland in 1951, als *early adopter*.

De roep om transparantie in de *Verenigde Staten* bij monde van diverse 'non-partisan movements' (Fenster 2011) is na de Tweede Wereldoorlog opgekomen en niet meer verstomd. Aanvankelijk was het vooral te doen om het recht om te weten. Een democratische staat moet zichtbaar zijn voor zijn burgers en een geordend geheel van wettelijke regels bewerkstelligt die zichtbaarheid. Niet eerder dan in 1966 begon de stroom op gang te komen van andere landen, toen in de Verenigde Staten de Freedom of Information Act (FOIA) van kracht werd. Aanleiding tot de gereguleerde

ruimhartigheid was het tanende vertrouwen in de overheid. De FOIA regelde drie dingen inzake het openbaar maken van documenten:

1. Overheidsorganisaties moeten feiten over zichzelf publiceren.
2. Besluiten en verslagen van overleggen moeten openbaar worden.
3. Alle andere documenten kunnen opgevraagd worden.

In de tweede fase van de FOIA werd ook geregeld dat er toegang moest zijn tot het proces van beleidsvorming voor organisaties van belangenbehartigers. De derde fase wordt gemarkeerd door de Sunshine Act uit 1976. Die regelt dat burgers toegang hebben tot vergaderingen van alle federale *agencies*, zij het alleen als toehoorder, niet om te participeren. Doelstelling van transparantie in de Sunshine-wetgeving was vooral het voorkomen van corruptie en machtsmisbruik en niet het wijzigen van besluitvorming als zodanig (Frost 2003).

Een van de eerste beleidsdaden van Obama, op de tweede dag van zijn presidentschap in 2009, was zijn memo *Transparency and open government* gericht aan de hoofden van de overheidsorganisaties en uitvoeringsorganisaties.<sup>22</sup> Hij sprak de ambitie uit dat de Amerikaanse overheid 'een ongeëvenaard niveau van openheid' wil bereiken, om de democratie te versterken en om effectiviteit en efficiency van de overheid te bevorderen. Een van de drie principes die daarin gehuldigd worden, is dat 'government should be transparent'. Transparantie wordt waardevol geacht vanwege de noodzaak om verantwoording af te leggen en om overheidsinformatie voor burgers toegankelijk te maken.

Binnen de *Europese Unie* werd tot de jaren negentig nog weinig werk gemaakt van transparantie als beginsel van democratie. Wel was er aandacht voor een beleidsinhoudelijke betekenis van transparantie in het kader van de open grenzen binnen de Unie vanaf 1992. De Transparantierichtlijn<sup>23</sup> biedt de basis voor het principe van vrij verkeer van goederen en diensten, door te bepalen dat er sprake is van eerlijke concurrentie. Daartoe gelden 'non-discriminatoir, transparant en uniform' als verplichtingen bij aanbestedingen. 'Transparant' heeft betrekking op de kenbaarheid van onderdelen van het proces: de specificaties, toewijzingscriteria, procedure enzovoort.

De Europese Unie heeft de laatste twee decennia een flink *track record* opgedaan rond het thema transparantie in relatie tot democratisch functioneren. Net als veel andere internationale organisaties opereerde de Europese Unie in een cultuur van geheimzinnigheid, omdat zij nu eenmaal gedomineerd werd door diplomaten (Frost 2003). In de jaren negentig werd het streven naar transparantie nog gedomineerd door *administratieve maatregelen*, gericht op het bieden van toegang tot documenten. In het beleden streven was een zekere huiver te onderkennen, want tot twee maal toe moesten journalisten die openbaarheid afdwingen voordat er serieus werk gemaakt werd van wetgeving. De geboden openbaarheid was vooral passieve openbaarheid. Nadat in 1999 de drempel door publicatie via internet een stuk lager werd, is er sprake van een aanzienlijke stijging in het raadplegen van verslagen, agenda's enzovoort.

Na 2000 veranderde de aanleiding voor de roep om meer transparantie. Landen met open regering als Zweden en Finland traden toe en wilden transparantie nadrukkelijk als leidend principe hanteren in het functioneren van de EU. Het streven naar openbaarheid werd toen vooral politiek gedreven, omdat gebleken was dat er weinig vertrouwen bestond in het bestaansrecht, noch in het functioneren van de Europese Unie. De legitimiteit bevond zich in zwaar weer. Transparantie werd in stelling gebracht in achtereenvolgende pogingen om de legitimiteit te versterken, als wapen tegen het alom erkende 'democratisch tekort' (o.a. Frost 2003, Bjurulf en Egstrom 2004, Kierkegaard 2009). Transparantie werd toen niet alleen gezien als een groot goed in zichzelf, maar ook als een middel om op meer democratische wijze tot besluiten te komen. Het *White Paper on Governance* (2001) zette de beleidslijnen uit. In lijn met de politieke theorie die zegt dat participatie leidt tot grotere acceptatie, was de hoop en veronderstelling dat de openheid zou bijdragen aan een grotere legitimiteit in de ogen van burgers (Frost 2003). Op 3 december 2001 werd de Eurowob van kracht die in het eerste artikel het volgende stelt:

*'This Treaty marks a new stage in the process of creating an ever closing union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as openly as possible and as closely as possible to the citizen.'*<sup>24</sup>

Transparantie heeft daarmee een prominente rol gekregen, namelijk als constituerend principe voor de Europese Unie. Deze 'exalted status' wordt gesymboliseerd door 'transparantie' te noemen in artikel 1, lid 1 van het Verdrag. Dat is een veel fundamentele status dan in de VS voor transparantie is weggelegd (Frost 2003: 100).

Ondanks dit streven is er op belangrijke onderdelen nog steeds sprake van geheimzinnigheid. Dit verwijt treft vooral de *comitology* van de Europese Unie (Brandsma 2007 en 2008, Kierkegaard 2009). Comitologie is een verzamelnaam voor ongeveer 250 comités van nationale ambtenaren – vooral beleidsspecialisten – die samen met de Europese Commissie besluiten nemen over implementatiewetgeving. De vergaderingen van deze comités zijn nooit openbaar geweest. Sinds 2003 zijn agenda's, notulen en stemmingen weliswaar via internet te raadplegen, werkdocumenten echter worden doorgaans niet openbaar gemaakt. Het register van werkgroepen is evenmin compleet. Meijer et al. komen tot de constatering: 'Deze transparantiegolf heeft op zich (...) niet tot meer of betere verantwoording geleid, want de informatie wordt niet of nauwelijks gebruikt om comités ter verantwoording te roepen' (Meijer et al. 2009a).

Frost concludeert in haar vergelijking dat de Europese Unie net als de Verenigde Staten het mogelijk gemaakt heeft dat mensen gemakkelijk toegang hebben tot documenten. Maar de intentie was een andere. In de EU ging het niet om het verbeteren van de kwaliteit van de beleidsoutput, zoals in de Verenigde Staten het geval was. In de EU wilde men juist *niet* dat transparantie leidt tot invloed op beleid. De overheersende overtuiging is dat beleid gedijt bij totstandkoming achter gesloten deuren.

*'(...) that it is only behind closed doors and with a limited number of actors with defined interests that the kind of package deals which characterize these constitutive decisions can be reached.'* (Frost 2003: 99)

In plaats daarvan legt de EU een forse hypotheek op transparantie als middel om de legitimiteit te vergroten. Verlies van efficiency in besluitvorming wordt voor lief genomen (Frost 2003).<sup>25</sup>

### 2.2.3 Toezicht

In de achttiende eeuw deed bij verschillende denkers het zogenaamde 'inspectie-principe' opgeld: de notie dat veel institutionele gebreken, zoals wanorde in overvolle ruimtes, verholpen zouden kunnen worden door passend, effectief toezicht.<sup>26</sup> De Engelse politiek filosoof Jeremy Bentham bracht het belang onder woorden van de kenbaarheid van gedragingen van mensen, om zo veiligheid te kunnen bewerkstelligen. Hij was overtuigd van de heilzame werking van toezicht op gedrag: 'The better they are watched, the better they behave'. Zijn idee van het panopticum uit 1797, toegepast op gevangenen, is de meest bekende 'operationalisering' van deze overtuiging: de cirkelvormige gevangenis waarbij de gevangenen in de buitenring hun cel hebben en vanuit het centrum door de 'wachters' in de gaten gehouden kunnen worden, zonder dat zij dat zelf kunnen waarnemen. Feitelijk toezicht hoeft niet eens plaats te vinden; van het besef dat controle mogelijk is, gaat al een disciplinerende werking uit, veronderstelt Bentham (Hood en Heald 2006).<sup>27</sup>

Barnstone wijst erop dat Bentham eveneens voor andere publieke functies soortgelijke ontwerpen voor ogen had: voor scholen, ziekenhuizen, weeshuizen, fabrieken en ook voor de regering. Naar zijn visie zou de premier vanaf zijn werkplek in het centrum de kantoren van de andere ministers in de gaten moeten kunnen houden (Barnstone 2005).<sup>28</sup> De ontwikkeling van het 'inspectieprincipe' is door Foucault gedocumenteerd in zijn studie *Discipline, toezicht en straf* uit 1975.

### 2.2.4 Corruptie en andere misstanden

Transparantie door instituties, en vooral het ontbreken daarvan, is in de jaren negentig en daarna aanleiding geweest voor het ontstaan van organisaties die informatie wereldkundig maken die vanuit de officiële kanalen niet gepubliceerd wordt. Zij fungeren als *countervailing power*. Twintig jaar eerder, in de jaren zeventig, waren het vooral onderzoeksjournalisten die onoorbare praktijken aan het licht brachten. Denk aan de Watergate-affaire onthuld door Woodward en Bernstein. Van later datum is de publicatie van Günter Wallraffs *Ik, Ali* (1985), het verslag van een *undercover* verblijf als illegale Turkse arbeider.

Uit 1993 dateert het initiatief van een aantal voormalige medewerkers van de Wereldbank om de organisatie Transparency International (TI) op te richten. Transparency International is een wereldomvattende non-gouvernementele organisatie met 'vestigingen' in talloze landen. Doel is om corruptie uit de wereld te bannen door het bevorderen van integriteit, inzichtelijkheid en toerekenbaarheid. Transparency International scoort landen op indicatoren die doorslaggevend geacht worden voor het bestaan dan wel vermijden van corruptie<sup>29</sup> en brengt daarvan sinds

1995 jaarlijks verslag uit in de vorm van een *ranking* van de landen in de *Corruption Perceptions Index* (CPI). Deze jaarlijkse publicatie mag zich verheugen in de aandacht van politici en beleidsmakers.<sup>30</sup> Transparency International is te beschouwen als de eerste institutie die transparantie als leidend beginsel heeft.

Het pleidooi dat Transparency International sinds 1992 hield om corruptie te bestrijden vond na een aantal jaren weerklank bij de Wereldbank. Door de Wereldbank is transparantie sinds de komst van voorzitter James Wolfensohn in 1995 gekoppeld aan het bestrijden van corruptie (Santiso 2001). De anti-corruptiestrategie van de bank is in 1997 geformaliseerd, als de strijd tegen 'use of public office for private gain'. De veronderstelling is dat de kwaliteit van het landsbestuur in kwestie en de concurrentie gediend zijn met minder corruptie. Het vervolgen en berechten van overtreders vereist onafhankelijkheid en transparantie. De Wereldbank zag ook het potentieel van het effect van *naming and shaming* op reputatie en benadrukt daarom het belang van onafhankelijke media (Huther en Shah 2000).<sup>31</sup>

Tegenwoordig beogen tientallen websites van pressiegroepen een bepaald type informatie vanuit een eigen invalshoek onder de aandacht te brengen van het grote publiek. Hun overtuiging is dat de technische mogelijkheden krachtiger zijn dan juridische maatregelen (Fenster 2011). Er is sprake van een *transparency movement* (Lathrop en Ruma 2010).

De meeste bekendheid geniet WikiLeaks. WikiLeaks is een netwerk van hackers die het als hun missie beschouwen om tot dan toe niet kenbare informatie aan het grote publiek te openbaren. De website van de organisatie bestaat sinds 2006. Grote bekendheid werd verworven met de publicatie van de video *Collateral Murder* in april 2010. Nog veel meer aandacht trok *Cablegate*. Duizenden diplomatieke ambtsberichten werden aan een aantal gereputeerde dagbladen en omroepen verstrekt, opdat die uit de hooiberg aan informatie een aantal spectaculair geachte spelden als voorpaginanieuws zouden brengen. En zo geschiedde. De aard van het materiaal maakte het voor nieuwsmedia extra aantrekkelijk om het door te spitten en er ruchtbaarheid aan te geven, omdat diplomatie van oudsher een erkende vorm van non-transparantie is. De onthullingen boden niet alleen een inkijk in de werkwijze en het taalgebruik van diplomaten; ze gaven eveneens aanleiding tot felle discussies over de aanvaardbaarheid van openbaar maken. Waar transparantie tot dan toe in het maatschappelijk debat nauwelijks ter discussie werd gesteld, werden nu wel vraagtekens gezet bij de grenzen van transparantie.

### Box 2.1 Pro- en contra-argumenten in het publieke debat naar aanleiding van *Cablegate-WikiLeaks*

#### Waardering:

- biedt podium voor klokkenluiders
- realiseert wat (onderzoeks)journalisten niet lukte
- biedt beeld achter de schermen van misstanden
- anonieme bronnen worden bekend
- een opener debat wordt mogelijk
- mensen beseffen hoeveel macht de overheid verloren heeft
- wereldleiders worden te kijk gezet
- de burger spioneert terug.

#### Afkeuring:

- levens van onschuldigen worden in gevaar gebracht
- het vormt een inbreuk op privacy
- preciaire onderhandelingen over vredesbesprekingen worden doorkruist
- niet meer vrijuit kunnen praten in vertrouwelijke sfeer
- gevoelige informatie zal vaker mondeling worden afgedaan
- er zal meer overlegd worden in achterkamertjes
- WikiLeaks zelf is niet transparant: legt geen verantwoording af over werkwijzen, er is geen informatie over financiering en over organisatiestructuur, WikiLeaks legt embargo's op.

*Bron: landelijke dagbladen 2010 - 2011*

### 2.2.5 Integriteit

Eveneens in de achttiende eeuw is de geest van transparantie in de publieke sfeer bij verschillende denkers en in allerlei publicaties terug te vinden, gekoppeld aan wat we nu integriteit zouden noemen. Kant en Rousseau hebben geschreven over het belang van eerlijkheid en openheid in een goede samenleving. Rousseau koppelde dit bijvoorbeeld aan het gedrag van ambtenaren die naar zijn opvatting zouden moeten handelen 'voor het oog van het publiek'. Deze opvatting sloot aan bij het christelijk denken over deugden, zoals trouw, eerlijkheid en verantwoording afleggen (Hood 2006, Baume 2011).

Bentham bepleitte dat ambtenaren een eed zouden moeten afleggen en jaarlijks achteraf verantwoording moeten afleggen over de bestede gelden. Hij onderkende eveneens de waarde van publiciteit als principe om integriteit te bevorderen en misbruik tegen te gaan (Hood 2006). Een probaat middel om te voorkomen dat ambtenaren zouden zwichten voor verleidingen is in de opvatting van Weber een volwaardig salaris en een vast dienstverband. Daarmee zou de kans op schendingen van de noodzakelijke neutraliteit zo klein mogelijk gehouden worden (Weber 1978b).

## 2.3 Transparantie in het openbaar bestuur in Nederland

De présence van transparantie in het openbaar bestuur in ons land laat zich langs een aantal van dezelfde thema's introduceren. Ook hier geldt dat sprake is van verwevenheid,<sup>32</sup> maar ik laat ze afzonderlijk de revue passeren.

### 2.3.1 Verantwoording

Als het gaat om verantwoording door de private sector voegde ons land zich in eerste instantie naar de Europese handelwijze van *soft laws*, maar de status van de zelfregulering veranderde van lieverlee van karakter. In april 1996 werd de eerste Nederlandse *corporate governance*-commissie ingesteld, onder voorzitterschap van Jaap Peters. De installatie van de commissie was een uitvloeisel van een compromis over een wetsvoorstel betreffende de doorbreking van beschermingsconstructies. De commissie kreeg tot taak te onderzoeken of het toenmalige evenwicht tussen toezicht, bestuur en aandeelhouders binnen de beursgenoteerde vennootschappen houdbaar was tegen de achtergrond van de internationalisering van de Nederlandse economie. De commissie-Peters publiceerde in oktober 1996 haar conceptrapport. Na een uitgebreide consultatieronde werd in juni 1997 het definitieve rapport gepresenteerd. Het rapport bevat veertig aanbevelingen om de transparantie van het gevoerde ondernemingsbeleid en de verantwoording daarover te vergroten en om de aandeelhouders meer zeggenschap te geven zodat zij inadequaat beleid of inadequaat beleidsvoering kunnen corrigeren.

Nadat een evaluatie van de naleving van 'Peters' liet zien dat van naleving slechts in beperkte mate sprake was, werd door de Commissie Good Governance onder voorzitterschap van Tabaksblat de Code Tabaksblat ontwikkeld. De lijn van Peters werd daarin doorgezet en nader geconcretiseerd in 124 aanbevelingen. 'Transparantie' is een van de centrale begrippen. De code kreeg in 2004 de status van wet, maar met handhaving van het principe 'pas toe of leg uit'. Een onderneming kan ervoor kiezen om de code op onderdelen niet na te volgen. Alleen is het dan wel zo dat dat feit niet ongenoemd kan blijven, want de verplichting tot transparantie over de overwegingen is vastgelegd. Aandeelhouders en het publiek hebben recht op deze informatie, is de dominante opvatting.

Diverse branches in de publieke dienstverlening hebben in navolging van Tabaksblat eigen branchecodes opgesteld, om kenbaar te maken waarover zij ter verantwoording geroepen kunnen worden in antwoord op incidenten of in reactie op crises. Soms in de richting van toezichthouders, elders in de vorm van rapportages aan een overheidsorgaan. Met als nieuw bezwaar de toename van administratieve lasten en bureaucratie.

De rijksoverheid heeft in 2009 een code met beginselen van goed openbaar bestuur opgesteld. Transparantie ontbreekt als begrip in de principes. Wel is het concept terug te vinden in de prominente plaats die 'openheid' en 'integriteit' innemen.



### Box 2.2 Aanpalende woorden in de *Code voor goed openbaar bestuur*

#### '1. Openheid en integriteit

Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten. (...)

#### 7. Verantwoording

Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig jegens de omgeving te verantwoorden.<sup>33</sup>

In ons land heeft maatschappelijk verantwoord ondernemen ook een plaats veroverd. Internationaal opererende concerns voegen zich naar de richtlijnen van het Global Reporting Initiative en hebben te maken met ranglijsten zoals de *Sustainability Index* of de FTSE4Good (Janssen Groesbeek 2009). Op nationaal niveau fungeert sinds 2004 onder de vleugels van het ministerie van Economische Zaken de Transparantiebenchmark, die een rangorde opstelt van bedrijven op basis van de mate waarin zij transparant zijn over hun werkwijzen. Pressiegroepen en branches hebben hun eigen lijsten opgesteld.<sup>34</sup>

### 2.3.2 Rechtszekerheid en legitimiteit

De schets van de ontwikkeling van 'het huis van de rechtsstaat' door Bovens (1998) biedt aanknopingspunten voor het herkennen van accenten in de ontwikkeling van het concept transparantie in Nederland.

In de achttiende eeuw was legaliteit een leidend beginsel, met name gericht op rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. De eeuw daarna nestelde het legaliteitsbeginsel zich stevig. Die periode werd gekenmerkt door het parlementaire stelsel, met openbaarheid als basisprincipe. Ook de scheiding van politiek en bestuur werden belangrijk, met ambtelijke neutraliteit als een van de uitwerkingen. Het ontstaan van de bureaucratie ondersteunt dit, maar deze ontwikkelingen verliepen moeizaam.

*'Het duurde lang voordat alle volwassen burgers toegang tot het openbaar bestuur kregen, het duurde lang voordat het bestuur zich naar de letter en de geest van de wet ging gedragen en het duurde nog langer eer het algemeen belang – uitsluitend het algemeen belang – in het openbaar bestuur telde.'* (Van den Heuvel 2007: 55)

In de twintigste eeuw werd legitimiteit een belangrijk issue. Toen werden de beginselen van behoorlijk bestuur ontwikkeld. Onderdeel van behoorlijk bestuur jegens burgers en bedrijven is onder meer voorspelbaarheid in het handelen van de overheid en het bestaan van beroepsmogelijkheden (Bovens 1998).

In de relatie met het parlement is het afleggen van verantwoording door de regering een essentieel onderdeel, uiteenvallend in de inlichtingenfase en de verantwoordingsfase. Artikel 68 van de Grondwet formuleert de inlichtingplicht:

*‘De ministers en staatssecretarissen geven aan de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering, hetzij mondeling, hetzij schriftelijk, de door één of meer leden verlangde inlichtingen, waarvan het verlenen niet strijdig kan worden geoordeeld met het belang van de staat.’*

Aan de beschrijving die Visser (2008) geeft, zijn kenmerken te ontleen voor het adequaat handelen door een minister. Zo is het belangrijk dat informatie op verzoek gegeven wordt: ‘Verantwoorden begint met antwoorden.’ (Visser 2008: 100). Maar ongevraagd informatie geven over relevante ontwikkelingen in beleid en uitvoering behoort eveneens tot de inlichtingenplicht. De informatie moet relevant, niet onjuist en niet onvolledig zijn, en dient tijdig te worden verstrekt.<sup>35</sup> De informatieplicht kent een begrenzing, namelijk in het geval het belang van de staat geschaad wordt. Deze uitzondering is te beschouwen als erkende vorm van non-transparantie.

### **Box 2.3     Uitzonderingen op de informatieplicht van de regering**

- a. Aard van de gegevens:
  - de eenheid van de Kroon;
  - de veiligheid van de staat;
  - vertrouwelijk verstrekte bedrijfsinformatie;
  - bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
  - persoonlijke beleidsopvattingen in stukken voor intern beraad;
  - gegevens die figureren in strafrechtelijk onderzoek of dat hebben gedaan.
- b. Gegevens die vallen onder een wettelijke geheimhoudingsplicht.
- c. Gegevens waarover bij het verkrijgen ervan afspraken zijn gemaakt over de behandeling.

(Bron: Visser 2008: 107)

De verantwoordingsfase houdt in dat er in het openbaar debat plaatsvindt tussen de bewindspersoon en Kamer, waarin uitgelegd wordt wat er gebeurd is, hoe gehandeld is of is nagelaten te handelen. Sinds 2000 kennen we Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei, waarop de regering over de volle breedte laat zien wat er het afgelopen jaar bereikt is tegen welke kosten, afgezet tegen de beleidsvoornemens. Tot nu toe geeft deze jonge geïnstitutionaliseerde versie van transparantie jaar in jaar uit aanleiding tot gemor. Over de hoeveelheid informatie, over de nietszeggendheid ervan,<sup>36</sup> over het weinig zelfkritische karakter of over het kennelijk niet serieus nemen door de leider van het kabinet.<sup>37</sup>

### **2.3.3     Openbaarheid**

In onze wetgeving kennen we thans drie algemene wetten die elk een basis leggen voor openbaarheid over het doen en laten van de overheid, overigens alle zonder het begrip transparantie te gebruiken (Scholtes 2007b).

De *Grondwet* formuleert in artikel 110 de basis voor transparantie in het openbaar bestuur: ‘De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen.’ Openbaarheid gaat niet alleen over openstelling,

maar omvat ook andere facetten van toegankelijkheid zoals bereikbaarheid en bruikbaarheid (Beers 1996).

In de *Algemene wet bestuursrecht* (Awb, 1992) worden die regels geformuleerd in artikel 3:40, 3:41 en 3:42. Het eerste artikel zegt dat een besluit niet in werking kan treden voordat het is bekendgemaakt.<sup>38</sup> En in de uitwerking van de Awb in de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is transparantie als een van de normen te herkennen:

*'Analyse van de Awb leert dat het eigenlijke doel van de wet is om de positie van de burger ten opzichte van het openbaar bestuur te versterken. De positie van de burger wordt op een aantal plaatsen in de Awb expliciet sterker (...). Door het bestuursrecht beter inzichtelijk te maken voor de burger, zo valt de idee van de wetgever samen te vatten, kent de burger zijn rechten ten opzichte van het openbaar bestuur beter en wordt daarmee zijn positie sterker.'* (Dijkstra 1997)

Specifieker is de *Wet openbaarheid van bestuur* (Wob, 1982). Deze regelt de openbaarheid van informatie van bestuursorganen en wel in twee gedaanten: de passieve en de actieve variant. Van actieve openbaarheid is sprake door publicatie van bestuursinformatie.<sup>39</sup> De passieve variant houdt in dat belanghebbenden met een beroep op de Wob kunnen verzoeken om de beschikking te krijgen over documenten van overheidsorganen, die tot dan toe niet openbaar gemaakt waren. Van dit recht maken vooral advocaten, belangengroepen en journalisten gebruik; gewone burgers zijn zelden de verzoekers.<sup>40</sup> Dat beschikbaar stellen gaat niet zonder slag of stoot. Ambtenaren staan niet altijd te springen om de gevraagde informatie vrij te geven. Zij zoeken de randen van de wet op om informatie zo laat mogelijk of zo onherkenbaar mogelijk te geven (Universiteit van Tilburg 2004).<sup>41</sup> Deze gedragslijn past bij de handelwijze die Weber als kenmerk van de ideaaltypische bureaucratie aangaf, namelijk dat informatie een bron van macht is en derhalve vaak wordt afgeschermd (Weber 1978b).

Het groeiend belang dat gehecht wordt aan transparantie in relatie tot openbaarheid zien we terug in recente opvattingen over de Wob. De Wob is in het begin van deze eeuw formeel geëvalueerd. De onderzoekers van de universiteit van Tilburg constateerden in 2004:

*'De huidige Wob past niet goed meer in de huidige tijdsgeest en de nadruk moet – mede als gevolg en met behulp van technologische ontwikkelingen – komen te liggen op het bredere concept van transparantie.'* (Universiteit van Tilburg 2004: 42)

In zijn proefschrift *Toegang tot overheidsinformatie, het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid* (2005) constateert Daalder dat de opvatting over openbaarheid van bestuur verbreed wordt. Naast het legaliteitsbeginsel werkt het transparantiebeginsel aanvullend.<sup>42</sup> Volgens het transparantiebeginsel heeft iemand recht op

toegang tot de gegevens die een derde persoon over betrokkene onder zich houdt. Die aanvulling is van belang vanwege de veronderstelling dat transparantie als beginsel

*‘(...) bijdraagt aan de mogelijkheden van de burger om te participeren in de besluitvorming van de overheid en de kennisneming door burgers van het handelen van de overheid bij de toepassing van bekendgemaakte wet- en regelgeving, zeker waar deze min of meer open normen bevat.’ (Daalder 2005: 23)*

Op uitnodiging van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties Pechtold heeft een niet-departementale werkgroep onder leiding van prof. mr. B.M.J. van der Meulen van de Wageningen University een voorontwerp voor een herziene Wob opgesteld dat in het kader van de beoogde bestuurlijke vernieuwing ‘aan de tijd’ zou zijn. Dit werd het *Voorontwerp algemene wet overheidsinformatie*. De titel duidt al op een bredere opvatting van openbaarheid dan in de de Wob het geval is. In het voorontwerp figureert het begrip ‘transparantie’ wel.<sup>43</sup> Artikel 4:1 formuleert stellig, maar voorwaardelijk:

*‘Het overheidsorgaan dat het rechtstreeks aangaat verschaft (...) uit eigener beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van transparant overheidshandelen of een democratische bestuursvorming.’*

De werkgroep kwam met een noviteit die een eind moet maken aan de ‘digitale werking’ van de Wob, namelijk dat alle informatie die in het kader van passieve openbaarheid wordt verschaft aan een verzoeker, daarmee ook voor ieder ander openbaar is. Het voorontwerp maakt onderscheid tussen ‘openbaar maken’ en ‘informatie verstrekken’. Wanneer een verzoek tot verstrekking van informatie wordt gehonoreerd, komt die informatie alléén voor de verzoeker beschikbaar. Zij wordt niet openbaar.

Anders dan in de Wob wordt in het voorontwerp gezegd dat het bij transparantie om meer gaat dan alleen toegang verschaffen. De overheidsorganen moeten ervoor zorgen dat de informatie begrijpelijk is en een actieve inspanning plegen om met burgers te communiceren. De belangen van de ontvangers zijn hier nadrukkelijker in beeld.

Het voorontwerp heeft de status van wetsontwerp niet bereikt omdat Pechtolds opvolger Ter Horst zich niet kon vinden in de uitgezette lijn. Het is dan ook nimmer als Kamerstuk uitgebracht.<sup>44</sup>

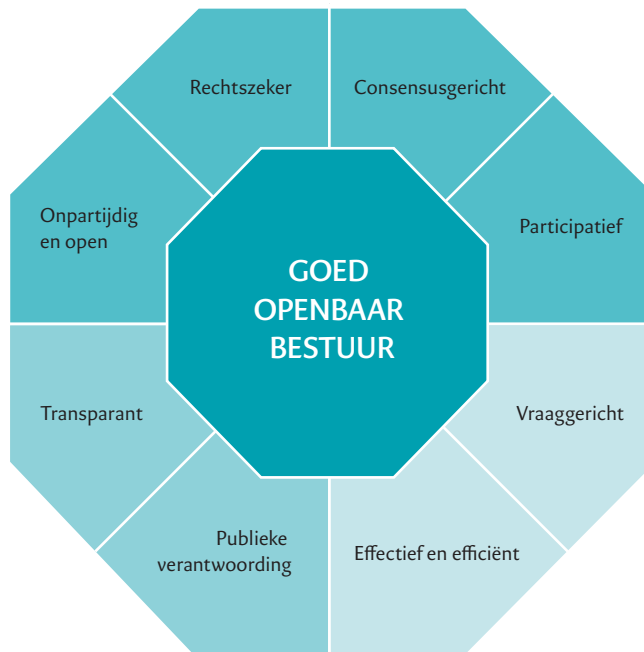
In Nederland is er geen sprake van een krachtige *transparency movement*, zoals in de Verenigde Staten waar het vooral te doen is om alle overheidsdocumenten en het handelen van politici ongeclausuleerd openbaar te maken. De Stichting Rekenschap heeft zich vanaf 1999 een aantal jaren met subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en sponsors kunnen inzetten om te bevorderen dat politiek en overheid individuele burgers inzicht gaan geven in resultaten van beleid en kwaliteit van dienstverlening. De stichting bepleitte bijvoorbeeld het samenstellen van een ‘burgerjaarverslag’ door bestuursorganen. In 2005 is de Stichting Rekenschap

opgeheven. Wel kennen we de succesvolle pogingen van actiegroepen en individuele hackers om aan te tonen dat informatie van burgers door de overheid onvoldoende beschermd wordt: stemmen per computer, de OV-chipkaart, paspoorten, DigiNotar. Onze lokale WikiLeaks is de stichting Dat Zou Jij Wel Willen Weten, een organisatie die nauwelijks naamsbekendheid geniet en nog niet voor ophef gezorgd heeft.<sup>45</sup>

### 2.3.4 Toezicht

Het voorontwerp van de gemoderniseerde Wob mag het dan niet gehaald hebben, transparantie is in die periode elders in het openbaar bestuur wel tot een dragend principe verheven. De Algemene Rekenkamer hanteert in navolging van de Verenigde Naties sinds 2005 de zogenoemde 'essentialia van goed openbaar bestuur'. Transparantie is een van de vier principes die betrekking hebben op 'presteren van de overheid'.<sup>46</sup> De Rekenkamer operationaliseerde transparantie als volgt: 'Relevante informatie moet voor belanghebbenden toegankelijk zijn. Begrotingen en jaarverslagen zijn deugdelijk' (Algemene Rekenkamer 2005: 6).

*Figuur 2.1 Essentialia van goed openbaar bestuur*



*Bron: Algemene Rekenkamer 2005*

De Ambtelijke Commissie Toezicht II formuleerde in hetzelfde jaar de Kaderstellende Visie op Toezicht. Zes principes schragen die visie; transparantie is er een van.<sup>47</sup>

*‘Die transparantie blijkt uit het vooral vastleggen van toezichtkeuzes ten aanzien van objecten, risico’s, methoden en inzet, waarbij het criterium “verifieerbaar vertrouwen” een belangrijke rol speelt. Transparantie blijkt ook uit de verantwoording achteraf van het toezicht aan minister en maatschappij over het functioneren en de geleverde prestaties.’ (TK 27 831, nr. 1)*

Openbaar maken van bevindingen van rijkstoezichthouders is pas na een rechterlijke uitspraak over de Inspectie van het Onderwijs zeer aarzelend op gang gekomen.<sup>48</sup> Maar een aantal jaren daarna is het een vaste waarde geworden voor de werkwijze van rijksinspecties, zowel bij de keurmeesters als IGZ, nVWA en de Arbeidsinspectie, als bij marktmeesters zoals Opta en NMa.

### 2.3.5 Corruptie en misstanden

Corruptie behoort in ons land niet tot de erkende of gedoogde omgangsvormen in het openbaar bestuur. Des te groter is de maatschappelijke verontwaardiging als deze praktijken aan het licht komen, zoals rond aanbesteding van infrastructurele werken (de Bouwfraude, Noord-Zuidlijn) en handel in vastgoed meermalen gebeurde.

We worden wel voortdurend bij de les gehouden door meldingen van misbruik van voorzieningen die met publiek geld gefinancierd worden. Bij individuen heeft misbruik betrekking op misbruik van sociale voorzieningen of belastingontduiking. Het gedrag van instituties, binnen en buiten het openbaar bestuur, kan in toenemende mate rekenen op maatschappelijke verontwaardiging. Denk aan risicovol beleggen en sparen door provincies en gemeenten, de bonussen die in de financiële sector worden verstrekt of de salarissen van de top van goede-doelen-organisaties en ZBO’s. Van de publieke opinie gaat her en der een corrigerende werking uit, maar soms is dat niet (lang genoeg) effectief. Veelal gaan de ervaringen gepaard met een oproep aan de regering om via regelgeving het lek te dichten.

### 2.3.6 Integriteit

Van den Heuvel markeert het einde van de twintigste eeuw als startpunt van aandacht voor het integriteitsbeginsel.

*‘De overheid – politici, bestuurders, ambtenaren – moet onkreukbaar zijn. Het is niet genoeg om als overheid naar de letter en de geest van de wet te opereren, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te respecteren en de doelgroep bij het beleid te betrekken, ook de morele zuiverheid laat zich sindsdien als apart criterium gelden.’ (Van den Heuvel 2007: 61)*

Transparantie is tevens een bron van ‘meer weten’ die teweegbrengt dat integriteit van gedrag gezien en beoordeeld kan worden.

*‘Een ander kenmerk van deze tijd is de grote transparantie. Door de openheid en openbaarheid van bestuur is – mede dankzij een pluriforme en onafhankelijke pers – het handelen van hen die de samenleving besturen te volgen en te controleren.’ (Van den Heuvel 2007: 61, omgekeerde cursivering in origineel)*

Vandaag de dag is transparantie in het verband van integriteit vooral gekoppeld aan belangenverstrengeling bij bestuurders en politici. De 'schijn van' is al voldoende aanleiding om negatieve oordelen te uiten. De gemoederen lopen eveneens hoog op wanneer zij misbruik maken van regelingen om hun eigen belangen te dienen. 'De onderste steen moet boven komen' is de geijkte reactie vanuit de volksvertegenwoordiging of andere stakeholders.

We kunnen zeggen dat gewoon netjes handelen volgens de principes van de moderne bureaucratie niet meer toereikend is voor politici, bestuurders en ambtenaren. Geheel volgens de tijdgeest worden ontsporingen niet geaccepteerd. Mede naar aanleiding van 'incidenten', voorbeelden van onoorbare praktijken van bestuurders en ambtenaren, en op de golven van 'herstel van normen en waarden' is er een voedingsbodem ontstaan voor maatregelen die de integriteit van dieners van de publieke zaak moeten waarborgen. In dat kader past ook regelgeving om de positie van klokkenluiders te beschermen. Tegelijkertijd echter zijn er langlopende juridische procedures van klokkenluiders tegen de staat met als inzet eerherstel en/of schadevergoeding. Van afdoende bescherming en een ruimhartige behandeling van klokkenluiders is nog geen sprake.

## 2.4 Enkele constatering

Wat heeft de nadere kennismaking ons geleerd?

Het concept transparantie dateert niet van vandaag of gisteren, het kent een lange geschiedenis die zich heeft afgespeeld op diverse podia: in de private sector, in internationale organisaties en bij nationale overheden. De belangstelling voor het fenomeen transparantie is evenmin een Nederlandse aangelegenheid. In alle westerse culturen doet het opgeld. Door globalisering is het ook meer en meer in niet-westerse landen een issue.

Een rondgang langs 'aanpalende woorden' laat zien dat het concept in het bestuur zich in diverse contexten voordoet. In de praktijk van het openbaar bestuur is dat vooral het geval sinds de achttiende eeuw, toen ten tijde van de Verlichting ratio en rationaliteit de dominante waarden werden. Maatschappelijke ontwikkelingen rond verantwoording, openbaarheid, legitimiteit, toezicht, corruptie en integriteit bieden elk een glimp van transparantie door de jaren heen.

Ik constateer dat de ontwikkeling naar transparantie zoals Florini die schetste voor de jaren negentig ook voor het decennium daarna van toepassing is. Zij constateerde dat bedrijven bewegen van nadruk op privacy, en dus weerstand tegen transparantie, naar instemmen met financiële transparantie en *corporate* sociale verantwoordelijkheid. Natie-staten voegen zich van het idee van de soevereine staat naar de nieuwe standaard die zegt dat ze hun handelen moeten verantwoorden en uitleggen aan de wereld. Het principe van non-interventie moet opzijgezet worden. 'All [movements] reflect the growing necessity and utility of regulation by revelation, a dynamic new alternative to the coercive power of states.' (Florini 1998: 1).

Overheden zijn zowel object als subject van transparantie. Als object is transparantie door de overheid een wenselijkheid of verplichting, op te leggen aan anderen. De overheid is het besturend orgaan<sup>49</sup> dat stimuleert of reguleert. In andere contexten is het de overheid zelf die geacht wordt transparantie te betrachten, is zij subject. De overheid moet als bestuurd systeem<sup>50</sup> rechtszekerheid bieden. Burgers hebben het recht op toegang tot informatie van de overheid. Het parlement moet de regering kunnen controleren. Maar ook wat betreft de bedrijfsvoering en in toenemende mate over 'behoorlijk gedrag' wordt transparantie verwacht.

Deze breedte en diepte van het concept transparantie roepen tal van vragen op. In het volgende hoofdstuk laat ik zien hoe de ontwikkeling van het denken over transparantie in het wetenschappelijk discours zich in hoofdlijnen heeft voltrokken.





# Het bestuurs- wetenschappelijk discours



3



*De nadere kennismaking met het concept transparantie in het bestuur geschiedde aan de hand van aanpalende woorden omdat van transparantie als zodanig in de bestuurswetenschappen nog geen sprake was in de periode vóór pakweg 1995. Dat is daarna anders geworden.*

### 3.1 Herkomst van de belangstelling

Kennisnemen van de literatuur over transparantie in het openbaar bestuur laat zien dat de bestuurswetenschappen tot nu toe een bescheiden aandeel hebben. Het waren eerst vooral economen, die later gezelschap kregen van juristen en recenter van psychologen en communicatiewetenschappers die van zich doen spreken.

Michener en Bersch concluderen op basis van uitvoerig literatuuronderzoek dat het eerste gebruik van 'transparency' in een betekenis zoals die vandaag de dag voorkomt, dateert van 1962. Toen gebruikte de Deense econoom Svendsen de aanduiding in het verband van de problematiek van 'macro-economic transparency' (Michener en Bersch 2011:3).<sup>51</sup>

In een recent literatuuronderzoek naar publicaties over *open government* hebben Meijer et al. (2010) nagegaan hoe de concepten 'transparantie' en 'participatie' zich tot elkaar verhouden in het discours over *open government*. De meeste bijdragen waren afkomstig van politieke wetenschappen (26); de helft was gewijd aan transparantie. Uit de rechtswetenschappen kwamen 13 publicaties, waarvan er 10 betrekking hadden op transparantie en 3 op de combinatie. De bestuurswetenschappen waren leverancier van 16 publicaties, het merendeel over transparantie. Vanuit de economie waren er 7 afkomstig, bijna allemaal over transparantie.<sup>52</sup> De auteurs melden dat een substantieel deel, 23 publicaties, komt van 'other academic departments'. Dat illustreert de diversiteit aan belangstelling.

De collectie papers voor de 1st Global Conference on Transparency in mei 2011 laat zien in welke hoeken de wetenschappelijke belangstelling zich aftekent en welke onderwerpen vooral aandacht krijgen.<sup>53</sup>

### 3.2 Plaatsbepaling

Om na te gaan welke positie transparantie inneemt in het wetenschappelijk discours laat ik achtereenvolgens zien welke typeringen het begrip ten deel vallen, welke definities in omloop zijn, welke variaties her en der gemunt zijn en ten opzichte van welke aanpalende begrippen gezocht is naar een plaatsbepaling.

#### 3.2.1 Aard van het begrip

Diverse auteurs typeren transparantie naar de aard van het begrip, soms in creatieve bewoordingen. De aanduidingen zijn in drie categorieën onder te brengen. Een deel benadrukt, met sceptische ondertoon, de 'almacht'; anderen komen met een realistische, pragmatische blik tot bewoordingen die duiden op 'ambigüiteit'. De derde variant lijkt gestoeld op een kritischer kijk op het concept.

In de categorie almacht komt De Moor-van Vugt de eer toe transparantie als eerste in het Nederlandse taalgebied omschreven te hebben als 'toverwoord', in haar oratie in 2001. Een paar jaar later lezen we 'quasi-religious' (Hood 2006), 'maatschappelijke multivitamine' (Scholtes 2007b), 'de verheven bijklank (...) van de eeuwige waarheid' (Bennis et al. 2009), 'panacee voor alle kwalen' (Heald 2010).

Het ambigue karakter van transparantie is de laatste jaren door veel auteurs hekend. Het is 'a widely shared but amorphous value' (Fung et al. 2007), of een 'multi-term' (Fox 2007b). Florini kwam al in 1999 met de aanduiding 'catchword' toen ze zich kritisch uitliet over de 'openness of the operations of the European Commission to the public gaze' (Florini 1999). Hood spreekt jaren later van 'the international catchword' (Hood 2006). Eveneens gekoppeld aan de praktijken van het internationaal bestuur hanteert Hale (2008) transparantie als 'buzzword solution' voor het democratisch tekort. Meijer en Brandsma (2009) komen met een metafoor die ontleend is aan het medisch bedrijf: 'placebo van het openbaar bestuur: een mechanisme dat leeg is maar toch effect resulteert.' Swartz (2010) noemt transparantie een 'slippery' woord: het klinkt goed en kan gebruikt worden voor allerlei politieke doelen.

Deze publicaties bevatten veelal een verwijzing naar het *retorisch* gehalte van het begrip. Soms gaat die vergezeld van kritische kanttekeningen bij het fenomeen transparantie door eveneens te wijzen op beperkingen en nadelen.

### 3.2.2 Definities

Na deze optocht van meer en minder complimenteuzen aanduidingen en de diversiteit die in de verkenning naar voren kwam, wekt het geen verbazing dat we in de literatuur geen eenduidige omschrijving van transparantie vinden.<sup>54</sup> Evenmin hoeft het ons te verbazen dat omschrijvingen vaak zelfs geheel ontbreken. Brin bijvoorbeeld neemt in zijn *The transparent society* (1998) geen definitie op. Vattimo (1992) laat het concept van de transparante samenleving vergezeld gaan van een vraagteken. Andere auteurs omschrijven 'transparantie' terloops door een aanduiding tussen haakjes toe te voegen.<sup>55</sup> Meijer et al. (2010) constateren dat 15 van de 56 onderzochte publicaties over transparantie geen definitie bevatten. Tegelijkertijd tonen wetenschappers zich wel productief in het presenteren van specifieke varianten, zoals bijlage B laat zien. Bijlage C bevat een overzicht van definities die door bestuurswetenschappers in omloop zijn gebracht. De meeste hebben betrekking op toegang tot overheidsinformatie en op verantwoording afleggen. Transparantie wordt voorts nogal eens in verband gebracht met houdingsaspecten en met het aan de kaak stellen van misstanden.

Dit overziende wekt het geen bevreemding dat enkele jaren geleden geconstateerd werd dat we er nog niet in geslaagd zijn 'transparantie' te vatten: '(...) the multiple directions and varieties of transparency and the mediating effects of habitat hinder defining and constructing indexes of transparency' (Heald 2006a: 41).

Nu we vijf jaar verder zijn, kunnen we vaststellen dat er in dit opzicht geen verandering is opgetreden. De veelheid aan expliciete en terloopse omschrijvingen in ogeschouw nemend kunnen we niet anders dan met Noordegraaf-Eelens (2010: 37) concluderen: '(...) that transparency itself, is not transparent.'

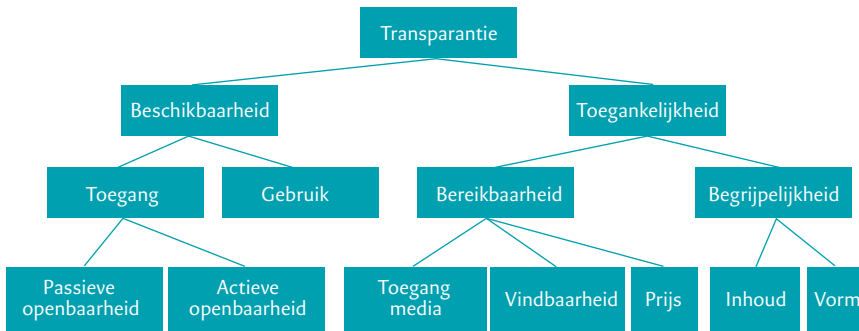
### 3.3 Thema's en kwesties

De accenten in de definities zijn terug te vinden in de ontwikkeling die het concept transparantie in de bestuurswetenschappen in Nederland heeft doorgemaakt.

In de jaren negentig zien we dat over transparantie in het openbaar bestuur in eerste aanleg geschreven wordt in de relatie tot ICT (Snellen 1994, Bekkers 1994, Frissen 1996). Aan de orde is onder andere de vraag wat ICT betekent voor sturing door de overheid, voor de verhouding tussen overheid en burgers en wat de impact is op het functioneren van organisaties. Dit is dan nog een vooral juridisch getoonzette zoektocht. 'Transparantie' is dan nog niet *en vogue*, het gaat over nieuwe vragen rond openbaarheid die zich voordoen als gevolg van de technologische ontwikkelingen.

In de eerste generatie omschrijvingen, uit de jaren negentig, is transparantie gelieerd aan de opkomst van informatietechnologie. De nadruk ligt op technische en praktische kenmerken die vooral betrekking hebben op aspecten van toegang en toegankelijkheid van overheidsinformatie, en het benadrukken van de betrouwbaarheid van gegevens, dan nog zonder gewag te maken van 'transparantie' (Beers 1996, Rathenau Instituut 1996, Bovens 1998). Enkele jaren later is het label transparantie alsnog verbonden aan de indeling van Rathenau (Steenbruggen 2004).

**Figuur 3.1** Aspecten van 'transparantie' in onderling verband



*Bron: Steenbruggen (2004) (op basis van Rathenau Instituut 1996)*

Voor zover ik heb kunnen nagaan is Van Gunsteren in het Nederlandse taalgebied in 1995 de eerste die in de bestuurswetenschappen het concept in breder verband benoemt dan in relatie tot ICT. Hij introduceert 'De Ongekende Samenleving', 'DOS'.<sup>56</sup> Dat gaat dan meteen gepaard met het plaatsen van de nodige vraagtekens bij meer transparantie.

*'DOS: De Ongekende Samenleving, de samenleving die door bestuurders onvoldoende wordt gekend om hun sturingsmissies waar te kunnen maken. Zou het kunnen zijn dat bij alle toename van kennis, van gegevens en manieren om die te verwerken, de op die kennis gebaseerde overheidssturing de laatste decennia*

*minder doeltreffend is geworden? Levert het investeren in de verwerking van adequatere kennis van de te besturen samenleving nog meerwaarde op? Of is het grensnut voor de sturing zelfs negatief geworden?’ (Van Gunsteren en Van Ruyven 1995: 1)*

Het duurt vervolgens een jaar of tien voordat auteurs deze aarzelingen onderzoeken en bevragen, want eerst is de aandacht vooral gericht op kenmerken van democratie zoals voorspelbaarheid en rechtszekerheid. Opvallend is dat deze aandacht in eerste instantie veelal afkomstig is van juristen en zich in het begin richt op het functioneren van internationale organisaties. De waarde van transparantie voor het functioneren van democratie blijft terugkeren gedurende het eerste decennium van deze eeuw.

Aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw zijn er in het Nederlandse taalgebied nog maar weinig bestuurswetenschappelijke publicaties over transparantie. De Moor-Van Vugt brengt in haar oratie transparantie in verband met toezicht (De Moor-van Vugt 2001). Maar in de dissertatie van Esselbrugge uit 2003 met de titel *Openheid en geslotenheid* komt ‘transparantie’ niet voor. Meijer markeert de overgang van openbaarheid naar transparantie in zijn studie naar de gevolgen van internet voor maatschappelijke controle. ‘Met de komst van het Internet is de term “openbaarheid” vervangen door de term “transparantie”’ (Meijer en Brandsma 2009: 206).

Daarna wordt transparantie vooral gekoppeld aan het afleggen van verantwoording (WRR 2004, Bakker en Yesilkagit 2005, SEO 2005, Schillemans 2007) en aan marktwerking, vanwege de privatisering van publieke diensten zoals telecommunicatie, curatieve zorg en energie (Tonkens 2008, Trappenburg 2008).

Een andere invalshoek wordt gehanteerd door Graafland et al. in 2004, die transparantie plaatsen tegen de achtergrond van opvattingen uit de bedrijfsethiek. Transparantie heeft naar hun opvatting te maken met de houding van contractpartijen. Dat deze studie is opgesteld naar aanleiding van de bouwfraude, verklaart de relatief vroege aandacht voor het belang van transparantie in relatie tot integriteit. Daarna duurt het tot 2007 voordat transparantie weer in deze context als kenmerk geïdentificeerd wordt (Becker 2007, Van den Heuvel 2007).

Eveneens van recenter datum zijn de omschrijvingen waarin transparantie vooral gekoppeld wordt aan het aan de orde stellen van misstanden of aan *naming and shaming* van marktpartijen (SEO 2003, Doorenbos 2007, Van Erp 2007 en 2010).

De laatste jaren worden omschrijvingen soms gekoppeld aan een specifieke context.<sup>57</sup> Zo formuleert Delnoij een definitie vanuit patiëntenperspectief: ‘Het verschaffen van inzicht in voor de patiënt relevante leveringsvoorwaarden en kwaliteitsaspecten van de zorg’ (Delnoij 2009: 11). Zij wijst tevens op de diversiteit aan ‘ideeënwerelden’ waarin transparantie in de zorg figureert: ten dienste van keuze-informatie voor de patiënt, ter verantwoording en om marktwerking te bewerkstelligen (Delnoij 2009: 24). Heald geeft een opsomming van ‘various contexts in which transparency claims are currently made.’ (Heald 2010: 2-3).

Het concept hield in de economie de gemoederen al langer bezig en dat vindt zijn weerslag in de bestuurswetenschappen. Het functioneren en reguleren van markten, de relatie tussen principaal en agent, en financiële verantwoording zijn terugkerende thema's.

Transparantie is in het discours over het functioneren van markten gestoeld op het principe van de rationele consument die een weloverwogen keuze maakt op basis van complete informatie. In de kwestie principaal-agent biedt transparantie een bijdrage aan de oplossing van het verschijnsel informatieasymmetrie, dat onverbrekkelijk verbonden is met de scheiding tussen financierende en uitvoerende partij. Financiële verantwoording is nauw gelieerd aan het principaal-agentvraagstuk en heeft in die context oude wortels. Van recenter datum is het belang van financiële verantwoording binnen internationale organisaties. Daar is transparantie geboden vanwege de nog complexere constellatie: *multiple principals en multiple agents* (Heald 2006a).

In de slipstream van deze relevantie groeit de belangstelling voor transparantie als onderdeel van *good governance*. De reikwijdte en de wenselijkheid van transparantie wordt niet alleen gekoppeld aan bedrijven, maar ook aan nationale en internationale overheden (Esty 2006).

In de tweede helft van de jaren nul zien de eerste bestuurswetenschappelijke publicaties over het fenomeen transparantie als zodanig het daglicht. Dit zijn voorzichtig verkennende studies naar het fenomeen. De titels illustreren dat de auteurs nog zoekende zijn naar de vraag of we transparantie wel of niet moeten omarmen. Hood en Heald geven in 2006 hun verzamelbundel de titel mee *Transparency: The key to better governance?*. Fung et al. komen in 2007 met *Full disclosure: The perils and promises of transparency*. Zelf schreef ik in dat jaar 'Kennen is kunnen?' (Scholtes 2007a). Raadpleging van de catalogi van wetenschappelijke tijdschriften levert een reeks aan titels op die eindigen met een vraagteken of waarin de titel een kritische benadering verraaft. Object van de schriftelijke overpeinzingen is vooral de werking en dan in het bijzonder de effectiviteit daarvan. Stijgt de gewenste participatie van burgers, worden bedrijven inderdaad beter bestuurd, worden de inkomens in de publieke sector zoals beoogd gematigd?

Het zijn niet alleen de bestuurswetenschappen die zich vragenderwijs buigen over transparantie. Er verschijnen de laatste jaren eveneens talloze publicaties uit de economie met die teneur. Is het wel zo dat transparantie helpt bij het terugdringen van corruptie in landen die financiële ondersteuning willen, bij het voorkomen van financiële schandalen? Draagt het bij tot beter functioneren van markten en tot het maken van verstandiger keuzes enzovoort? In de cognitieve psychologie wordt geprobeerd vat te krijgen op de effecten op oordeels- en besluitvorming.

Parallel aan deze stroom van 'problematiserende' publicaties zijn er allerhande pogingen om het begrip transparantie beter te bevatten in zijn werking en positie ten opzichte van andere begrippen uit de bestuurswetenschappen, in *networks of meaning* (Sabatier 1988). Dat leidt tot een stroom publicaties over transparantie in relatie tot verwante of 'aanpalende' woorden (Van Gunsteren 2003).



### Box 3.1 Transparantie in relatie tot verwante begrippen: enkele voorbeelden

Transparantie en

- openheid: Heald 2006a
- openbaarheid: Miller 2010, Brandsma 2010, Lathrop en Ruma 2010
- legitimiteit: Naurin 2002, Esty 2006 Curtin en Meijer 2006
- participatie: Welch 2010, Miller 2010, Newman 2010, Koelkebeck 2010, Meijer et al. 2010
- *good governance*: Esty 2006
- vertrouwen: Grimmelickhuizen 2010 en 2012
- verantwoording: Power 1997, Fox 2007b, Hale 2008, Meijer, Grimmelickhuijsen en Brandsma 2009; Kierkegaard 2009
- communicatie: O'Neill 2002 en 2006, Noordegraaf-Eelens 2010
- reputatie: Naurin 2002, Doorenbos 2007, Michels 2007, Van Erp 2007 en 2010
- privacy: Brin 1998, Jeff en Harper 2010
- *audability*: Stol 2009
- macht: Strathern 2000, Flyverbom, Christensen en Hansen 2011.

Er is een aantal thema's terug te vinden in het recente bestuurswetenschappelijke discours over transparantie, deels in relatie tot democratie. Dat transparantie daar onlosmakelijk mee verbonden is, wordt door niemand betwist. Wel verschillen wetenschappers in de typering van die verbondenheid. Aan de ene kant van het spectrum bevindt zich Birkinshaw (2006) die transparantie typeert als een mensenrecht. Een ander uiterste biedt Heald. Hij positioneert transparantie als een instrumentele waarde, ten dienste van effectiviteit, *accountability*, *fairness* en legitimiteit (Heald 2006).

Maar democratie is niet de enige noemer. Een terugkerend onderwerp is de plaats van transparantie in de relatie tussen principaal en agent. Er verschijnen voorts steeds meer kritisch getoonzette publicaties die aandacht besteden aan beperkingen en nadelen van transparantie, en die het gebruik als retorisch middel signaleren (Frost 2003, Dean 2001, Fox 2007b, Hale 2008, Etzioni 2010). Elders worden veronderstellingen tegen het licht gehouden en doemen paradoxen op die het doen van onomstreden uitspraken over het fenomeen transparantie er niet gemakkelijker op maken (Van der Grinten en Meurs 2005, Hale 2008, Etzioni 2010, Heald 2010, Naurin 2007, Roberts 2010, Swartz 2010). Vaak gaat een kritische noot vergezeld van de constatering dat empirische kennis over de feitelijke werking helaas dun gezaaid is (Fung et al. 2007, Fox 2007b, Hale 2008, Damman 2010).

Schoorvoetend signaleren enkele auteurs de laatste jaren de kennelijke contextafhankelijkheid waarin transparantie al dan niet effectief kan zijn (Delnoij 2009, Noordegraaf-Eelens 2010). Afgezien van de vroege bijdragen van Florini (1998, 1999, 2000) worden pas de laatste jaren pogingen gedaan om te komen tot conceptualisering van het begrip (Hood en Heald 2006, Hood 2006, Heald 2006, Meijer et al. 2010, Baume 2011, Flyverbom et al. 2011, Michener en Bersch 2011). Dat duidt op zoeken naar 'volwassenheid' in het wetenschappelijk discours. De auteurs relativeren hun inzichten. Dé beschrijving van transparantie hebben zij nog niet gevonden.

Opvallend is dat de aandacht vooral uitgaat naar de actoren die transparantie zouden moeten betrachten: waarom moet dat, waartoe is het belangrijk en hoe kan dat gebeuren? De ontvangers, de doelgroepen, zijn in de meeste publicaties non-existent. Publicaties afkomstig van communicatiewetenschappers besteden er uiteraard wel aandacht aan, maar zij doen pas een paar jaar mee en leveren, net als bestuurswetenschappers, een klein aandeel.

### 3.4 De schaduw van transparantie

In het verband van dit onderzoek past dat ik stilsta bij de wijze waarop in de literatuur aandacht besteed wordt aan de schaduw van transparantie: voorbeelden van beperkingen, nadelen en bezwaren die aan transparantie verbonden zijn.

Als 'beperkingen' benoem ik praktische belemmeringen die als hinderlijk ervaren worden tegen de achtergrond van transparantie als gewenst fenomeen. Onder 'nadelen' schaar ik de signaleerde neveneffecten, die behalve onbedoeld vooral ook onwenselijk geacht worden. 'Bezwaren' ten slotte hebben betrekking op ethische overwegingen tegen transparantie.

#### 3.4.1 Beperkingen

In de literatuur wordt de meeste aandacht besteed aan beperkingen. Het grootste deel wordt veroorzaakt door technisch onvermogen. Voor informatie afkomstig van de bron geldt dat niet alles in woorden en getallen vvat kan worden. Voor zover dat wel mogelijk is, blijkt niet alles meetbaar of kwantificeerbaar. Van wat wel weergegeven kan worden is of komt niet alle informatie beschikbaar, of er komt juist te veel. De informatie is te gedetailleerd of juist vergaand geaggregeerd.<sup>58</sup> De indicatoren leiden tot een simplificatie die te ver afstaat van de realiteit (Scott 2002, Van der Grinten en Meurs 2005, Meurs 2008, Van Mil et al. 2008, Delnoij 2009).

Aan het proces van transparant maken zijn eveneens beperkingen van technische aard verbonden. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de bron niet op betrouwbaarheid beoordeeld kan worden, wanneer de betrouwbaarheid van de informatie niet bekend is of wanneer de criteria voor weging, selectie en aggregatie ongekend blijven (o.a. Kierkegaard 2009, Koelkebeck 2010, diverse auteurs in Lathrop en Ruma 2010).

Auteurs die dergelijke beperkingen signaleren, doen dat veelal met een ondertoon van spijt en strijdbaarheid. Het zou toch zo mooi zijn wanneer transparantie wél zou zorgen voor complete, accurate, betrouwbare informatie. Want de outsiders moeten insiders kunnen worden (Miller 2010).

Als beperkingen van bestuurlijke aard zijn kwesties te vangen als de (te) hoge kosten die met transparantie gepaard gaan en weerstand binnen de overheidsorganisaties tegen openbaar maken. In de Verenigde Staten werden de uitzonderingsgronden voor het verstrekken van informatie steeds verder opgerekt en ambtenaren beroepen zich daar gretig op.<sup>59</sup> Van een andere orde is dat er binnen een organisatie structurele belemmeringen kunnen zijn die uitwisseling van informatie in de weg staan, zoals bij hybride organisaties of geheime diensten het geval is. Dat brengt met zich

mee dat een individuele medewerker de relevantie van informatie onvoldoende kan beoordelen.<sup>60</sup> Nu de grenzen tussen publiek en privaat vaak diffuus zijn, is het lastiger om eenduidig vast te stellen welke organisaties wel en niet onder het transparantieregime van de publieke dan wel private sector vallen (Heald 2010).

Het feit dat toezicht en controle leiden tot strategisch gedrag krijgt relatief weinig aandacht in het discours. Deze impact werd prominent op de agenda gezet door de WRR met zijn advies *Bewijzen van publieke dienstverlening* (WRR 2004).<sup>61</sup>

Principiële van aard zijn bestuurlijke beperkingen die behoren tot de erkende vormen van non-transparantie zoals ik die schetste in hoofdstuk 1 en waar verhulling eerder dan transparantie de norm is. Dat geldt onomstreden voor de nationale veiligheid, bedrijfsgeheimen en onderhandelingen (Van Baalen 2003, Sunstein 2003, Van der Grinten en Meurs 2005, Naurin 2002, Kierkegaard 2009, Roberts 2010, Heald 2010).<sup>62</sup> Finel en Lord wezen al 1999 op bestuurlijke en technische beperkingen van transparantie in de context van internationale organisaties.

Constateringen over de bestuurlijke beperkingen gaan meestal vergezeld van een verzuchting waarin spijt en realisme elkaar in evenwicht proberen te houden.

Slechts weinig auteurs betrekken de rol van de ontvanger in hun betoog over transparantie. En slechts een deel van hen wijst op de beperkte effectiviteit als gevolg van niet bereiken, niet begrijpen, niet serieus nemen, geen context zien; of overladen worden aan de kant van de ontvangende actor. Dat gebeurt bijvoorbeeld wel door O'Neill 2002 en 2006, Fung et al. 2007, Hale 2008, Tiemeijer 2006, Damman 2010, Etzioni 2010.

### 3.4.2 Nadelen

Dat de heilzame effecten van transparantie hun prijs hebben in de vorm van ongewenste neveneffecten, wordt in toenemende mate geconstateerd nu de eerste ervaringen opgedaan zijn. Zo werd allengs duidelijk dat de ruimte die de Wob en FOIA-achtigen bieden om overheidsdocumenten op te vragen, vooral gebruikt wordt door journalisten, advocaten en belangengroepen. En dus niet door burgers, voor wie de ruimhartigheid had moeten bijdragen aan een positief beeld van de overheid (o.a. Universiteit van Tilburg 2004, Houston 2010).

In navolging van de WRR (2004) wijzen velen op een aantal 'perverse' effecten in het publieke domein. Veel democratische controle kan ondernemerschap bij ambtenaren de kop indrukken. Al te veel nadruk op integriteit zal leiden tot procedureel gedreven gedrag, in plaats van efficiënt en effectief handelen. Veel nadruk op verantwoording leidt tot suboptimale besluiten in plaats van tot betere prestaties. Dit alles heeft als risico dat inbreuk gemaakt wordt op de legitimiteit. De minimumnorm kan verder gaan functioneren als maximum, en daarmee ambities en innovatie de kop indrukken zodat er eerder sprake is van nivellering dan van kwaliteitsverbetering (WRR 2004, Van Mil et al. 2008).

Een ander onbedoeld effect is verbonden aan het compleet willen zijn, zoals het publiceren van alle kleinigheden in overtredingen die een toezichthouder constateert. Dan treedt inflatie van de aandacht op. Echt relevante zaken zouden daardoor onopgemerkt kunnen blijven (Van Erp 2010). 'If you really want to hide information,

the best thing to do is to bury it in a flood of data.' (Florini 1999: 9). Fung en Weil (2010) signaleren dat transparantie in de VS leidt tot buitensporige aandacht voor het falen van de overheid, daarmee het conservatieve beeld van de incompetente en corrupte overheid bevestigend. Bovendien leidt al die aandacht voor transparantie bij de overheid ertoe dat de handelwijzen van voedingsindustrie, banken en andere bedrijven die net zo goed rechtstreeks van invloed zijn op ons dagelijks leven, buiten schot blijven. Deze constateringën monden echter niet uit in een pleidooi voor beperking van de transparantie, maar tot uitbreiding: in plaats van *open government* zouden we moeten streven naar een *open society* (Fung en Weil 2010).

Mechanismen als *cherry picking* en *window dressing* worden veel genoemd in het verband van toezicht op bedrijven en uitvoeringsorganisaties in de publieke sector (WRR 2004, De Bruijn en Ten Heuvelhof 2005, Ehren 2006). Overvoerd worden met informatie kan bij burgers en consumenten juist onverschilligheid teweegbrengen, in plaats van mondig en zelfbewust kiezen (Scholtes 2008a, Van Oenen 2010).

Enkele auteurs wijzen op de onhoudbaarheid van de utopische visie op transparantie (Roberts 2010) of zelfs het mogelijk ontstaan van een dystopia, wanneer de neveneffecten de overhand zouden gaan nemen (Brin 1998). Of het echt zover zal komen, is afhankelijk van de vraag wie in de samenleving blijft opletten, wie de informatiestroom controleert en wie nagaat wat er met de informatie gebeurt. Wij allen zijn in de gelegenheid om die functies jegens autoriteiten te vervullen en volgen Brin is het onze heilige plicht om dat daadwerkelijk te doen.<sup>63</sup>

De gemeenschappelijke noemer onder de neveneffecten gaat verder dan de spijt die we bij de beperkingen zagen om beoogde doelen die niet gehaald kunnen worden. De neveneffecten zijn betreurenswaardig in hun optreden. Het signaleren van mogelijke neveneffecten gaat dan ook veelal gepaard met het bepleiten van aandacht voor zorgvuldig omgaan met transparantie. Dosereren, naar inhoud en timing, is een belangrijk element.

### 3.4.3 Bezwaren

De laatste categorie betreft principiële bezwaren. Uit oogpunt van ethiek, van moraal, verdienen sommige zaken bescherming. Die visie staat al vanaf de Verlichting. Ook toen was er oog voor het feit dat openbaarheid niet kan bestaan zonder geheimhouding (Dean 2001). Bentham wees in zijn essay *On publicity* op drie overwegingen die een beperking van publiekelijk bekendmaken van informatie rechtvaardigen: bevoordelen van de vijand, wanneer onschuldigen getroffen worden en wanneer betrokkene onevenredige schade berokkend wordt.<sup>64</sup> Heden ten dage zien we deze overwegingen terug in wetgeving die de openbaarheid van overheidsinformatie regelt en beperkt.<sup>65</sup> In specifieke wetgeving is de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gewaarborgd, zoals in ons land via de Wet bescherming persoonsgegevens.

### Box 3.2 Uitzonderingsgronden op toegang tot overheidsinformatie

*Europese Unie, regulation 1049/2001 article 2* (in Kierkegaard 2009: 7, cursivering in origineel):

'Access can be refused only when the following conditions are met:

- where disclosure would undermine the protection of public;
- interests affected e.g. public security; defence and military matters; international relations; the financial, monetary or economic policy of the Community or a Member State or privacy and integrity of the individual;
- where disclosure would undermine the protection of commercial interests of a natural or legal person, court proceedings and legal advice, or the purpose of inspections, investigations and audits *unless there is an overriding public interest*;
- regarding internal documents of the organs where disclosure would seriously undermine the institution's decisionmaking process, *unless there is an overriding public interest*.'

*Wet openbaarheid van bestuur, artikel 10:*

- '1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
  - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
  - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
  - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
  - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
  - a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
  - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
  - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
  - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
  - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
  - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
  - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.'

Transparantie wordt ongewenst geacht wanneer onschuldigen worden getroffen in de slipstream van informatie over een bepaalde kwestie, omdat dat niet fair is. Zoals bijvoorbeeld het geval is wanneer één winkel van een keten regels grof geschonden heeft. De overige winkels, met dezelfde merknaam, treft geen blaam, maar zouden evengoed de nare gevolgen kunnen ervaren. Toen de bron van de EHEC-besmetting nog niet vastgesteld was, maar de vermoedens uitgingen naar 'salade', deden con-

sumenten naast de genoemde komkommers ook tomaten en paprika's in de ban. Dergelijke sociaalpsychologische gevolgen, attributies die plaatsvinden bij groepen mensen, laten zich echter niet temmen met regelgeving. Het is vooral zaak om te voorkomen dat deze effecten kunnen optreden.

Het berokkenen van onevenredige schade is per definitie iets waarvan op voorhand niet te bepalen is of het zich zal voordoen. In het geval van rechtspersonen kan die bijvoorbeeld de vorm aannemen van materiële schade als gevolg van een verslechterde onderhandelingspositie ten opzichte van leveranciers en kredietverstrekkers of consumentenboycots. De immateriële schade is niet zelden groter, doordat de reputatie van de (rechts)persoon in het geding komt. Toezichthouder AFM is zich bewust van deze onevenredige gevolgen, zoals Van Erp optekende uit de mond van een van de functionarissen: 'Our publications are not enough for large reputational damage. Our sanctions do not immediately destroy a firm. The disproportional effect comes with mass publicity.' (Van Erp 2010: 14).

Het toebrengen van schade aan onschuldigen of het berokkenen van onevenredige schade zijn beide het gevolg van *naming and shaming*. Communicatiewetenschappers buigen zich over dit verschijnsel vanuit de optiek van reputatiemanagement. De kiem wordt aangepakt door juristen. Zij wijzen op de onevenredig grote negatieve gevolgen van *naming and shaming* op de overtreder in kwestie, zeker wanneer de publicatie al in het stadium van een vermoeden plaatsvindt. Een formeel bezwaar is dat de effecten van openbaarmaking van een opgelegde straf niet te beheersen zijn. De reputatieschade kan heel snel heel groot zijn en lastig te herstellen wanneer de verdachtmaking geen stand blijkt te houden. Juristen bepleiten dan ook terughoudendheid in het met naam en toenaam openbaar maken van informatie over vermeende overtredingen en misdrijven, en over veroordelingen. Pas wanneer de beroepstermijn voorbij is, zou tot publicatie van sancties mogen worden overgegaan (Doorenbos 2007, Michels 2007). Dit is uiteraard een beperking van de eventueel gewenste afschrikwekkende werking van publicatie van de voorgenomen sanctie.

Een interessant perspectief op de schaduw van transparantie biedt Birchall (2011). Zij maakt onderscheid tussen 'geheimen' en 'geheimhouding'. Geheimen hebben betrekking op het doen en laten van een individu. Er zijn allerlei situaties denkbaar in het sociale verkeer die maken dat het verkieslijk is het geheim te laten voortbestaan. Geheimhouding echter is een institutionele aangelegenheid. De publieke belangen die door instituties behartigd worden, moeten met zwaarwegende argumenten omkleed kunnen worden wil geheimhouding bewaard kunnen blijven en er dus geen gehoor hoeft te worden gegeven aan de roep om transparantie.

#### 3.4.4 Blij met de schaduw

De schaduwwerking wordt niet door iedereen betreurd. Enkele auteurs zijn vooral blij met het feit dat er aan transparantie beperkingen, nadelen en bezwaren zijn verbonden. Die zijn welkom als een bron van argumenten tégen dit fenomeen dat over het algemeen zo kritiekloos als positief gepresenteerd wordt.

Critici van marktwerking in de publieke sector wijzen op de verarming die optreedt wanneer prestaties en kwaliteiten in kwantitatieve termen weergegeven moeten

worden. Dan zijn de technische beperkingen, dat het nu eenmaal niet mogelijk is om alles in getallen te vatten, meer dan welkom (Cools 2005, Ankersmit 2008, Meurs 2008, Tonkens 2008, Achterhuis 2010). Anderen leggen de nadruk op de inherente waarde van beslotenheid (Van Baalen 2003) of van verrassing en onvoorspelbaarheid (Frissen 2006) of wijzen op het onvermijdelijk menselijk tekort (Simon 2011).

Van een andere orde is de opvatting van Hood. Een van de strategieën voor politici om te ontkomen aan de schuldvraag is de *agency strategy*, die drijft op het zodanig versnipperd onderbrengen van verantwoordelijkheden dat niet meer duidelijk is wie er nu eigenlijk aanspreekbaar is. Bewust wordt een rookgordijn opgetrokken, opdat de politicus zich kan onttrekken aan een eventuele schuldvraag (Hood 2011).

### Box 3.3 De waarde van de schaduw van transparantie

‘Om dit gecompliceerde proces [kabinetsformatie] van machtsvorming en machtsverdeling tot een goed einde te brengen, is elke deelnemer gebaat bij zo min mogelijk vastliggende regels en zo veel mogelijk beslotenheid. Succesvolle onderhandelingen kunnen immers alleen in beslotenheid plaatsvinden. Niemand wil het risico nemen openlijk gezichtsverlies te lijden in het spel van geven en nemen. Kortom, alle betrokkenen hebben baat bij het traditionele, voor de buitenwereld ondoorzichtige, formatieproces.’ (Van Baalen 2003)

‘The methods designed to improve transparency are themselves fraught with problems; no system of perfect information transmission exists. Transparency remains a desire, a myth rather than a reality.’ (Barnstone 2005: 86)

‘De macht moet worden gecontroleerd, de macht moet verantwoording afleggen; dat is de essentie van goede corporate governance. Maar wetten en codes zijn daartoe blijkaar niet in staat. Echte checks en balances en echt machtsevenwicht hebben te maken met onafhankelijke contragewichten, mensen of instituten met ervaring, om het benodigde tegenwicht te bieden. De eigenschappen die hiervoor essentieel zijn, zijn niet te meten met een liniaal en niet te vangen in regels en harde criteria. Die cruciale eigenschappen en persoonskenmerken zitten tussen de oren, en probeer daar maar eens te meten.’ (Cools 2005: 54)

‘Transparantie is een begrip van de bureaucratie: wie erom vraagt krijgt formul(i)eren. En niets zo transparant als een klassieke bureaucratie. Netwerken en horizontale verhoudingen zijn daarentegen diffuus en mysterieus, en daarom zo aantrekkelijk. Wie transparantie wil, wil een wereld zonder geheimen, waarin alles kenbaar en beoordeelbaar is. En daardoor beheersbaar natuurlijk, maar dat is het verborgen verlangen dat steeds de grondslag vormt.’ (Frissen 2007: 82)

‘Hoe paradoxaal dit ook mag klinken, als de samenleving zichzelf beter waarneemt, wordt het soms juist moeilijker de problemen van de politieke gemeenschap op te lossen.’ (Tiemeijer 2006: 396)

‘Willen we gebruik maken van de ruimte die sinds de Verlichting voor het individu is vrijgekomen om de wereld vanuit zijn standpunt te bekijken en van commentaar te voorzien, dan is een nieuw *bildungsideaal* vereist: de oefening van onze oppervlakkige, ongeautoriseerde blik. Kortom, een blik die in het verlengde ligt van de wijze waarop de mens in de wereld staat. Met het bewustzijn van de menselijke tekortkoming dat we moeten handelen en beslissen zonder alle consequenties van dat handelen te kunnen overzien (...).’ (Simon 2011: 19)

### 3.5 Groei en bloei van een jong begrip

In deze schets aan de hand van een aantal thema’s rond ‘transparantie’ passeerden als vanzelf al een aantal ontwikkelingen de revue die een impuls gaven aan het concept transparantie. Ik maak de balans op over welke ontwikkelingen zich in de laatste vijftien jaar voordeden, de periode waarin de opmars van transparantie begon en doorzette. En welke bewegingen bracht transparantie zelf teweeg?

#### 3.5.1 Ontwikkelingen als aanjager van transparantie

##### *Informatie als productiefactor*

De klassieke tegenstelling tussen arbeid en kapitaal is niet meer dé onderliggende vraag in de westerse samenleving. Centrale issues zijn nu het recht op toegang tot informatie en het recht op communicatie (Strikwerda 2008). De tijden van zich stilzwijgend voegen naar de ordeningen en verordeningen van de overheid en andere machthebbers zijn voorbij. De autonomie van de individuele burger telt.<sup>66</sup> De markt heeft als orderingsprincipe aan gewicht gewonnen en de schaal van de markt is vele malen groter. Informatie is een cruciale productiefactor geworden, maar van schaarste is geen sprake. Informatie is nu voor velen voorhanden. Transparantie is in deze context belangrijk en gewild.

##### *Technologische ontwikkelingen*

Dát informatie die prominente rol kan vervullen, is te danken aan de technologische ontwikkelingen. Nu is het ICT, maar ook in de voorgaande eeuwen gaven uitvindingen een impuls aan transparantie. Met de komst van elektrische verlichting in straatlantaarns in de negentiende eeuw werd het gedrag van het gepeupel aan de duisternis onttrokken. Nieuwe materialen zoals staal en nieuwe constructievormen boden mogelijkheden om gebouwen en ruimtes neer te zetten waar licht en lucht vrij spel hadden en die, toegepast in fabrieken, uiteraard ook zichtbaar maakten wat de arbeiders uitvoerden. Uitvindingen als de camera en de snelle ontwikkelingen in de optica boden mogelijkheden om situaties vast te leggen en ‘bewijsmateriaal’ te verzamelen. Op allerlei manieren werd de fysieke zichtbaarheid van mensen en gebeurtenissen vergroot.

In de laatste decennia zijn die mogelijkheden nog verder uitgebreid. Niet alleen zijn er verfijnder middelen om gedetailleerder opnamen te kunnen maken, we beschikken ook over technieken om wat fysiek verborgen is zichtbaar te maken, te



onthullen. Ons DNA kan ontrafeld worden, we kunnen achterhalen waarvoor het doek waarop Van Gogh later zijn *Mand met aardappels* schilderde eerder gebruikt werd, er cirkelen satellieten rond de aarde. En zo zijn er nog talloze voorbeelden te geven. Alle hebben te maken met de mogelijkheden om meer zaken waar te nemen of om te ontdekken dan voorheen het geval was. En daarmee zijn het middelen om te controleren, te ordenen, te disciplineren. Het visuele kunnen wordt door autoriteiten (overheden, bedrijven, professionals) benut voor gezagshandelingen. Daar is geen ontkomen aan. 'In an age of information technology, instant communications and computers, if you try to hide, you are in trouble.' (Florini 1999).

Van internet gaat daarentegen een drempelverlagende werking uit vanwege de grenzeloze en nagenoeg kosteloze beschikbaarheid van enorme hoeveelheden informatie, en doordat iedereen er behalve gebruiker ook auteur kan zijn. Handzame informatiedragers zorgen er bovendien voor dat dit alles altijd onder handbereik kan zijn. Veel van de expertise van professionals zoals artsen, advocaten en leraren is ook beschikbaar voor patiënten en ouders. De journalistiek ziet zich gesteld voor essentiële vragen over haar meerwaarde nu burgerjournalistiek een grote vlucht neemt (Chavannes 2007a en 2007b). De Arabische Lente laat zien dat zelfs dictatoriale regimes erdoor in hun continuïteit bedreigd worden.

Technologische mogelijkheden geven een enorme impuls aan de mondigheid van mensen. Zij kunnen hun stem verheffen en de stemming in de publieke opinie beïnvloeden. De informatiemaatschappij zorgt voor een verplaatsing van de politieke strijd van traditionele arena's als de Tweede Kamer en kabinet naar ambtelijke voorportalen en maatschappelijke netwerken (Bovens 1998). Dit zouden we de democratisering van de democratie kunnen noemen.

### *Internationalisering*

Internationalisering is de derde factor van gewicht. De roep om transparantie in de betekenis van verantwoording werd versterkt door de uitbreiding van de formele macht en het maatschappelijk gewicht van internationale organisaties als de EU, het IMF, de OESO. De lidstaten en donoren willen zien waar hun geld aan besteed wordt, politici maken zich druk om het democratisch tekort. Zoals we in hoofdstuk 2 is de toegang tot informatie uitgebreid, spannen de organisaties zich meer in om hun besluiten en daden te verantwoorden, en zien internationale instituties zich nu ook genooddaakt om meer inzicht te geven in het handelen van hun eigen organisatie. Versterken van de eigen legitimiteit is een belangrijke drijfveer.

Globalisering is een variant van internationalisering. Dan hebben we het over de wereldwijde geld- en handelsstromen en de daarmee gepaard gaande onderlinge afhankelijkheid van nationale economieën. De afhankelijkheden hebben een merkbare invloed op het reilen en zeilen in een land, vooral als er een kink in de kabel komt. Deze effecten geven voeding aan de wens om meer te weten van de achtergronden en herkomst van producten. Argwaan en nieuwsgierigheid leggen de basis voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. We willen meer weten. 'Wat niet weet, wat niet deert' heeft afgedaan. Het niet-weten deert. Met maatschappelijke jaarverslagen, gedragscodes en keurmerken beogen bedrijven en maatschappelijke organisaties in die informatiebehoefte te voorzien. 'The world is embracing new standards

of conduct, enforced not only by surveillance and coercion but by willful disclosure: regulation by revelation.' (Florini 1999: 2).

### *Incidenten*

Ik ruim een afzonderlijke plaats in voor incidenten als aanjagers van de behoefte aan transparantie. De achterliggende redenen zijn weliswaar vaak terug te voeren op technologische ontwikkelingen, op internationalisering of op marktwerking, maar de onverwachte en ongewenst geachte gebeurtenissen geven op zichzelf elke keer weer aanleiding tot de wens van meer transparantie.<sup>67</sup>

De roep om meer toezicht lijkt bijna een refrein. Of het nu gaat om iconische nationale gebeurtenissen als 'Volendam' en 'Enschede', om de Bouwfraude, medisch specialisten die onherstelbare fouten begaan, ongelukkig aflopende beleggings-avonturen van overheden of om het failliet van onaantastbaar geachte internationale concerns en terroristische aanslagen, steeds is aan de orde dat we ons realiseren dat we niet alles wisten. Maar dat we dachten dat het goed zat. Incidenten brengen een schrik-effect teweeg en leiden tot zelfreflectie: 'kan dit ook ons/elders/nog een keer gebeuren?'. Meer regulering, uitbreiding van (de bevoegdheden van) toezichthouders en zelfregulering (branchecodes) zijn stevast het antwoord.

Deze reacties passen bij de ontwikkeling van onze maatschappij tot een risicosamenleving (Beck 1992), *audit society* (Power 1997) of preventiestaat (Frissen 2008). Deze brengt met zich mee dat burgers en politici een almaar groter beroep doen op de overheid om hen te vrijwaren van ongemak, onzekerheid en ellende. Voor zover de overheid daar gehoor aan geeft, leidt dat tot nog uitvoeriger en specifiekere voorschriften, meer toezicht en meer verantwoording. Vanuit het perspectief van uitvoerend professionals is er vaak sprake van een ervaren van 'georganiseerd wantrouwen' (WRR 2004).

### *Afnemend vertrouwen in de overheid*

Het tanende vertrouwen in de overheid is geen op zichzelf staande ontwikkeling, maar een die wordt gevoed door incidenten die zich almaar blijven voordoen en die de nieuwsmedia onder onze aandacht brengen. Maar eveneens door de ongrijpbaarheid van de 'afstandelijke' Europese Unie en door onbehagen met de potentiële impact van technologie. Er wordt verschillend gedacht over het al dan niet bestaan van een kloof tussen politiek en burgers. Voor zover daarvan sprake wordt geacht, vormt dit besef van vervreemding een stimulans voor transparantie. De overheid moet zich meer laten zien, in processen, in afwegingen en besluiten. Het leidt tot gedetailleerder regelgeving waarin ongewenste uitzonderingen rechtgezet of gecompenseerd worden.

De overheid is niet de enige actor die te maken krijgt met tanend maatschappelijk vertrouwen. Bedrijven en publieke dienstverleners ervaren de claimcultuur<sup>68</sup> aan den lijve, omdat mensen hun aansprakelijk stellen voor hen aangedaan leed of schade en die leidt tot juridisering van de maatschappij. Van alles moet worden vastgelegd waar eerder sprake was van 'goed vertrouwen'. Steeds is een onderliggende argwaan of, sterker, wantrouwen de basis voor de gewenste transparantie.

### 3.5.2 Transparantie als aanjager van ontwikkelingen

De genoemde factoren hebben elk voor zich en elkaar versterkend, bijgedragen aan de populariteit van transparantie. Het zijn de *push*-factoren. Daarnaast zijn er enkele *pull*-factoren te onderkennen. Dit zijn maatschappelijke, sociologische ontwikkelingen die zich voordoen op de golven van de laagdrempelige beschikbaarheid van informatie. Transparantie als zodanig is op haar beurt ook een *anajager* van ontwikkelingen.

Als eerste moet genoemd worden de groei van het conglomeraat van toezichthouders, ontwikkelaars van prestatie-indicatoren, consultants, standaardiseerders, accreditatieorganen enzovoort, ofwel de 'meetindustrie' (Trappenburg 2008). Deze tak van (commerciële) dienstverlening maakt een bloeiende ontwikkeling door als facilitator van de roep om meer transparantie.

Een tweede beweging is die van de maatschappelijke controle (Meijer 2004). Er komt een cyclus op gang waarin het ene bekend geworden feit belangstelling oproept voor de situatie of ervaringen elders. Florini noemt dit *devolution*: niet de ontwikkeling van overdracht van verantwoordelijkheden naar de centrale overheid naar de lokale overheid, maar van centrale overheid naar burgers, in de *civil society* (Florini 1999).

De almaar mondiger burgers maken gretig gebruik van de toegenomen informatiestromen en nemen in sommige situaties<sup>69</sup> niet zonder meer genoegen met hetgeen een autoriteit hun beveelt of adviseert. 'It's not that we don't trust; it's just that we want to verify', verwoordt Reich (2010: 144).

Instituties die de rol van *countervailing power* vervullen zoals Transparency International, Greenpeace en Amnesty International brengen zaken aan het licht die vervolgens op hun beurt aanleiding geven tot verontwaardiging of onrust. Meer kennis leidt tot meer verontwaardiging en onrust. Tegelijkertijd gaat dit nieuwe weten vaak vergezeld van een pleidooi voor nog meer informatie, controle enzovoort.

De media, en dan in het bijzonder de onderzoeksjournalistiek zoals die van *Zembla* en *Argos*, brengen vergelijkbare reacties teweeg. Het wekelijkse vragen uur in de Tweede Kamer wordt voor een groot deel gevuld met kwesties en onthullingen die in de dagen ervoor de pers gehaald hebben. Vaak vormen dergelijke 'misstanden' aanleiding om te vragen om meer informatie. Reportages onthullen kennelijk meer dan rapportages.

Ten slotte brengt transparantie binnen organisaties teweeg dat de reputatie van organisaties en personen veel meer aandacht behoeft en verkrijgt (Brin 1998, Sunstein 2003, Graafland et al. 2004, Van der Jagt 2004, De Bruijn en Ten Heuvelhof 2005, Van Erp 2007).

Het beschikbaar komen van informatie, of die nu gemakkelijk of met moeite verkregen is, en die in enig opzicht als 'alarmerend' beschouwd kan worden, leidt in het parlement veelal tot een roep om corrigerende regelgeving. De aloude reflex die Cools constateerde als reactie op financiële misstanden (zie paragraaf 2.1), is breder herkenbaar. In dit verband kunnen we wijzen op het fenomeen van 'doelverplaatsing'. De aanvankelijke doelstelling van het recht en het beleid was het reguleren van de

uitzondering, de ongewenste toestand. Nu gaat het om 'het omvattend en sluitend ordenen van een maatschappelijk domein. (...) alle ontwikkelingen, gedrag en aspecten (...)' (Zouridis 2009: 182). Het is echter de vraag of we hiermee geholpen zijn. 'Naarmate aan de behoefte aan meer transparantie gehoor gegeven werd door middel van meer en andere regels werden de regels zelf ondoorzichtiger' (Grundmann-van de Krol 2010: 7). En de alomtegenwoordigheid van informatie over van alles en iedereen heeft ook een prijs in economische termen. Actoren die de informatie moeten leveren, zien zich geconfronteerd met hogere kosten en klagen over bureaucratie en administratieve lasten.

### 3.5.3 Ontwikkelingen in transparantie

Het fenomeen transparantie is allerm minst statisch. Het is in zijn jonge bestaan al geëvolueerd. Fung et al. (2007) herkennen drie generaties.

Bij transparantie van de eerste generatie draait het om het recht-om-te-weten. Het gaat sec om het beschikbaar stellen, toegankelijk maken van informatie. Dit is een kwestie van eenzijdig informatie aanbieden die niet gericht is op gedragsverandering of beïnvloeden van keuzes.

Transparantie van de tweede generatie is ambitieuzer. Transparantiebeleid moet gericht zijn op het reduceren van risico's voor veiligheid en gezondheid. Het doel is om via informatie gedragsverandering te bewerkstelligen, door informatie te verzamelen, standaardiseren en te bewerken tot voor publiek relevante informatie. Dit is wat Fung et al. noemen *targeted transparency*, wat we zouden kunnen vertalen met 'doelgerichte transparantie'. Karakteristieken van doelgerichte transparantie zijn (Fung et al. 2007: 6):

- verplichte openbaarmaking
- door bedrijven of andere publieke of private organisaties
- van gestandaardiseerde, vergelijkbare en geaggregeerde informatie
- over specifieke producten of praktijken
- om een omschreven publiek belang te dienen.

Deze vorm van gereguleerde transparantie verdient in de opvatting van de auteurs de voorkeur boven vrijwillige berichtgeving. Vrijwillige transparantie is gekleurder, selectiever dan *targeted transparency*. Waarschuwingen vanuit de *disclosurer* zijn vrijblijvender dan bij doeltransparantie het geval kan zijn. Bij doelgerichte transparantie zijn er voorschriften over inhoud (reikwijdte, object) en vorm/format: hoe meten, welke wel/niet, frequentie, via welk medium te publiceren.

Fung et al. identificeren als derde generatie de *collaborative transparency*. Velen kunnen via internet informatie aanleveren en verspreiden. Het wordt mogelijk dat mensen informatie op maat kunnen vinden, die past bij hun individuele vraag en situatie (Fung et al. 2007: 24-25).

De verleiding kan groot zijn om meer waardering te hebben voor transparantie naarmate de generaties vorderen. Maar als basis voor het functioneren van onze democratie is transparantie van de eerste generatie onmisbaar. Bovens zegt daarover in zijn oratie:

*'Goed toegankelijke internetsites met adequate hyperlinks naar lagere regelgeving en relevante jurisprudentie zijn veel belangrijker voor de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid dan de moeizame gang naar het Staatsblad.'* (Bovens 1998: paragraaf 4).

De tweede generatie zoals Fung et al. die omschrijven lijkt naadloos aan te sluiten op de risicomaatschappij en de preventiestaat. Standaardiseren en daarmee disciplineren vormen de basis. Voorts komt er met *targeted transparency* veel informatie beschikbaar waarop vergelijkingen voor en door consumenten gemaakt kunnen worden.

De derde generatie transparantie is 'van ons allemaal'. Enkele jaren nadat Fung et al. deze als volgende stap in de ontwikkeling schetsten, kunnen we constateren dat dit stadium zich al volop voordoet. De derde generatie transparantie neemt een hoge vlucht in de vorm van de *social media* en laat zich kennen onder noemers als Web 2.0, Ambtenaar 2.0, of Patiënt 2.0.

In de derde generatie transparantie is ten principale geen rol voor een regulerende autoriteit weggelegd. Maar zodra zich ongewenst geachte uitwassen voordoen, is de roep om ingrijpen nooit ver. Daarom zijn er filters die kinderen moeten behoeden voor confrontatie met grof geweld en porno, en worden onacceptabele uitingen op internetfora geweerd door de beheerders van websites. Over de waarde van de maatschappelijke bijdrage van WikiLeaks zijn de gemoederen verdeeld. Burgerjournalistiek, zoals via YouTube en Twitter, brengt met zich mee dat onjuiste informatie als vaststaande feiten gepresenteerd kan worden zonder dat wij dat opmerken.

### 3.6 Samengevat

De bijdragen van de bestuurswetenschappen aan het discours over transparantie als eigenschap van informatie en informatieprocessen zijn van betrekkelijk recente datum. Nadat het concept in de economie al langer een thema was, kreeg transparantie pas in de laatste jaren van de vorige eeuw aandacht, toen vooral vanuit het perspectief van het functioneren van internationale organisaties. In die korte tijd is transparantie wel vanuit heel verschillende invalshoeken onderwerp van bestudering geweest, zoals democratie, participatie, vertrouwen, verantwoording, integriteit enzovoort. Er zijn meer varianten dan definities in omloop gebracht. Het begrip wordt door velen gelabeld als hoe-dan-ook-positief, waar sommige anderen daar juist sceptisch en kritisch over zijn. De laatste jaren verschijnen meer kritische publicaties, die de veronderstelde positieve werking bevragen en ter discussie stellen. Maar de constatering over de beperkingen gaan vaak vergezeld van een ondertoon van 'helaasheid'.

Transparantie is in hoge mate een dynamisch fenomeen. Het was in eerste aanleg een reactie op maatschappelijke ontwikkelingen en vervolgens een factor die andere bewegingen op gang bracht. Nieuwe technologische mogelijkheden vergrootten de

reikwijdte en snelheid. De laatste jaren is transparantie belangrijker geworden door een aantal factoren:

- burgeremancipatie in de westerse wereld vanaf de jaren zestig
- noodzaak tot het reguleren van marktwerking
- het almaar meer *willen* weten, nu we door technische ontwikkelingen en door aanwezigheid van media meer *kunnen* weten
- transparantie ontwikkelde zich als instrument in de maatschappelijke discussie over *checks and balances*.

De combinatie van het frequente gebruik van transparantie met de veelheid van settings en verschijningsvormen rechtvaardigen de conclusie dat een analyse van het concept in de bestuurlijke praktijk op zijn plaats is. Transparantie is weliswaar een wijdverbreid adagium in het openbaar bestuur, het is in de bestuurswetenschappen nog geen wetenschappelijk begrip. Er is geen theorie over transparantie in het openbaar bestuur die beschrijft wat transparantie is, laat staan dat er een theorie is die verklaart waardoor transparantie werkt en onder welke omstandigheden en voorwaarden dat het geval is.

# Deel II

EMPIRISCH  
ONDERZOEK

Na al deze beschouwingen óver transparantie zijn we aangeland bij het bestuderen van het fenomeen transparantie zelf. Het onderzoeken van transparantie heeft in zekere zin kenmerken van een oxymoron (Oliver 2004). Wat transparant is, is immers in de letterlijke zin van het woord niet zichtbaar. Wij kunnen niet zien wat *per definitie* onzichtbaar is. Hoe kan ik ‘transparantie’ dan toch navolgbaar bespreken? Ik zie drie manieren. Ten eerste is het begrip als woord terug te vinden en daarmee is het als het ware gematerialiseerd. Voorts krijgt transparantie gezicht door allerlei operationaliseringën bijvoorbeeld in websites, rapportages, wetgeving. En tot slot laten op zichzelf niet-bestaande verschijnselen zich ook bestuderen door te kijken naar hun impact.<sup>70</sup>

Het empirische deel bestaat uit twee hoofdstukken. Ik begin in hoofdstuk 4 met de verantwoording. Daarin laat ik op hoofdlijnen zien op welke wijze ik de selectieve steekproef van documenten heb samengesteld en hoe deze onderzocht zijn. Ook komt daarin aan de orde welke kijkwijzers ik hanteer om de opbrengsten te analyseren. Een gedetailleerdere methodologische verantwoording is opgenomen in bijlage D.

Hoofdstuk 5 is een omvangrijk geheel. Het bevat ‘een verhaal over transparantie’, in de vorm van zeven vertellingen die elk voor een andere betekenis, een andere strekking en beoogde impact van transparantie staan. En ik laat zien hoe transparantie zich manifesteert op een aantal dimensies die passen bij *cultural keywords*.





# Analyse van het politiek- bestuurlijk discours: verantwoording



4



*De introductie en verkenningen uit deel I hebben vooral laten zien hoe divers transparantie zich manifesteert. Veel helderheid is er niet geboden, of het moet zijn dat het ingewikkeld is, ingewikkelder dan tot nu toe gedacht. De vraag doemt op wat een systematisch empirisch onderzoek zal toevoegen aan die wetenschap. Ligt het anders in het politiek-bestuurlijk discours? Wordt het nog ingewikkelder, onoverzichtelijker? En hoe is het mogelijk om de speld te vinden in de hooibergen van tekst die politici produceren?*

Dat transparantie nog niet als wetenschappelijk begrip in kaart is gebracht, wekt geen verwondering gezien de diversiteit aan contexten waarin het voorkomt. We hebben nog niet eens niet in beeld waar het allemaal voor staat. Het is zaak om eerst de betekenissen van transparantie in het openbaar bestuur nader te verkennen. Daar ga ik in dit onderzoek naar op zoek. Inzichten van disciplines waarin transparantie al langer onderwerp van onderzoek is, zoals de economie, rechtswetenschappen, psychologie, sociologie en communicatiewetenschappen, zullen daarbij behulpzaam zijn. Ze belichten elk een ander aspect van het fenomeen transparantie. Omdat teksten het bronmateriaal vormen, ga ik eveneens te rade bij de taalbeheersing.

## 4.1 Typering van het empirisch onderzoek

In paragraaf 1.4 heb ik de probleemstelling als volgt geformuleerd. Er is nog weinig eenduidige theorie over transparantie in het openbaar bestuur, maar intussen wordt het wel volop ingezet. De vraag is of politici en bestuurders dan intuïtief goed handelen of dat zij zich daarmee op drijfzand begeven. Wellicht wekken zij verwachtingen die zij niet kunnen waarmaken. Dat is voor het functioneren van het openbaar bestuur geen wenselijke aangelegenheid. Daarom is het van belang om inzicht te krijgen in de vraag: wat *doen* politici als ze het begrip transparantie gebruiken? Dat wil zeggen: wat beogen zij te bereiken? Maar evenzeer: wat bewerkstelligen zij onbedoeld? En de vervolgvraag is: doen politici er wel goed aan?

Het bestuderen en analyseren van teksten van politici kan licht werpen op deze vragen.

Met het empirisch onderzoek zal ik antwoord geven op de onderzoeksvragen 2, 3 en 4:

2. Hoe wordt het concept transparantie ingezet in het politiek-bestuurlijk discours in Nederland gedurende de periode 1995 tot 2010?
3. Op welke veronderstellingen zijn de betekenissen in het politiek-bestuurlijk discours gebaseerd?
4. Hoe worden deze veronderstellingen door actoren in het politiek-bestuurlijk discours tegemoet getreden?

Een korte toelichting op de bepalende elementen in de onderzoeksvragen:

- ‘het concept transparantie’: object van onderzoek is het begrip transparantie zoals dat in beleidsteksten voorkomt. In welke betekenissen komt het aan de

orde? 'Betekenis' overstijgt de lexicografische betekenis en behelst zowel de strekking als de impact. Daarom spreek ik in de onderzoeksvraag van 'het concept transparantie'

- 'hoe wordt het ingezet': dit heeft betrekking op vragen als waar komt het voor, hoe vaak, welke patronen tekenen zich af, welke conclusies zijn daaraan te verbinden?
- 'politiek-bestuurlijk discours in Nederland': van de rijksoverheid, aan de hand van Tweede Kamerstukken, in een selectie uit de rubrieken
- 'van 1995 tot 2010': blijkens het publieke debat en in de literatuur begint transparantie vanaf 1995 een plek in het discours te veroveren; begin 2010 is het empirisch onderzoek afgesloten. Het onderzoek beslaat een tijdvak van vijftien jaar. Dat is een voldoende lange periode om ontwikkelingen aan te treffen voorbij de waan van de dag
- 'veronderstellingen': het betreft zowel expliciete aannames als verzwegen premissen.

Het politiek-bestuurlijk discours is openbaar en wordt gedocumenteerd en toegankelijk gemaakt door de Sdu, in de vorm van de gedrukte Kamerstukken. Kamerstukken vormen in dit onderzoek dan ook de bron om te kunnen nagaan hoe het begrip transparantie in het discours ingezet wordt.

Het betreft een *exploratief* onderzoek, dat beoogt onze kennis over transparantie in het openbaar bestuur te verkennen, te verhelderen en te duiden. Ik zal dat doen door middel van een *interpretatieve inhoudsanalyse*, volgens de methode van kwalitatieve inhoudsanalyse die Pleijter in zijn dissertatie ontwikkelde (Pleijter 2006). Mijn perspectief is geworteld in de *sociaal constructivistische* traditie, die ervan uitgaat dat betekenisgeving aan gebeurtenissen en teksten plaatsvindt door mensen en dus geen vaststaand gegeven is.

In dit hoofdstuk zal ik deze methodologische keuzes nader onderbouwen.

Object van dit onderzoek is het begrip transparantie in het politiek-bestuurlijk discours. 'Discours' is afgeleid van het Latijnse *discurrere* wat zoveel wil zeggen als rondrennen in alle richtingen. Dan dringt zich de vraag op waar te beginnen. Een wetenschappelijk onderzoek vergt immers een systematische aanpak. Mijn aangrijpingspunt ligt in een aantal *sensitizing concepts*.

## 4.2 Een eerste identificatie van betekenissen: *sensitizing concepts*

Dit onderzoek wortelt in de observatie (in 2006) dat 'transparantie' alomtegenwoordig was in allerlei onderdelen van het openbaar bestuur. Op basis van een globale verkenning van beleidsdocumenten ben ik gekomen tot de identificatie van een aantal *sensitizing concepts*, centrale begrippen die de systematische waarneming in het empirisch onderzoek hebben gestuurd. Deze begrippen liggen ten grondslag aan de

samenstelling van de selectieve steekproef van documenten zoals ik in dit hoofdstuk, en uitvoeriger in bijlage D, zal laten zien.

Eén categorie begrippen heeft betrekking op functies die aan transparantie toegekend worden, een inhoudelijke invalshoek. De andere heeft te maken met een proceskwestie: in welke fasen van interactie tussen actoren zien we transparantie terug?<sup>71</sup>

#### **4.2.1 Functies van transparantie**

Vele veronderstellingen in de beleidsstukken duiden op allerlei functies die transparantie geacht wordt te vervullen.

##### *Democratische waarde*

De eerste functie heeft betrekking op transparantie als democratische waarde. Transparantie is een belangrijke waarde in onze democratische rechtsstaat. Het is een doel in zichzelf. Rechtszekerheid en voorspelbaarheid staan hoog in het vaandel. Willekeur en rechtsongelijkheid zijn uit den boze en openbaarheid van overheidsinformatie vormt daartoe de basis. Openheid, laten zien op basis van welke argumenten en in welke gevallen bepaalde besluiten genomen worden, opdat democratische controle kan plaatsvinden, is een belangrijk kenmerk van de democratie. De overheid is zelf aan zet bij transparantie: aan haar handelen als bestuurd systeem worden bij wet eisen gesteld die er recht aan doen.

Transparantie heeft in andere contexten een instrumentele functie: het is een middel dat ingezet kan worden om bepaalde doelen te bereiken. Dan hanteert de overheid als besturend orgaan transparantie. Zij zet het als middel in. Andere actoren zijn object van aansporingen of verplichtingen.

##### *Instrument ten dienste van besturing*

De eerste instrumentele functie is transparantie als middel in handen van de overheid voor besturing van op afstand geplaatste organisaties die publieke taken uitvoeren, in de verhouding tussen principaal en agent. Als gevolg van de afstand ontbreekt het aan mogelijkheden voor directe beïnvloeding van de organisaties. De principaal heeft geen zicht op processen die zich zullen voltrekken. Transparantie van voorgenomen beleidskeuzes en prioriteiten van de agent biedt de principaal mogelijkheden om voorwaarden te stellen en bij te sturen.

##### *Instrument ten dienste van beheersing*

Daarnaast laat transparantie zich kennen als middel voor beheersing, bijvoorbeeld van financiële uitgaven en om na te gaan of organisaties zich volgens de voorschriften gedragen. Dan staat transparantie ten dienste van verantwoording. De overheid roept de hulp in van toezichthouders om te bevorderen dat gedrag normconform is of wordt. Objecten van toezicht moeten laten zien hoe zij handelen. Normoverschrijdend gedrag kan onderhevig zijn aan sancties.

*Instrument voor het bevorderen van marktwerking*

De derde instrumentele functie heeft betrekking op het bevorderen van marktwerking. Sturing van het gedrag van partijen, zowel vragers als aanbieders, door middel van beschikbare informatie moet het functioneren van een markt optimaliseren. Dit is van bijzonder belang bij diensten die voorheen niet op een markt werden geleverd.

*Transparantie als attitude*

Een andere functie die is te onderkennen, is die van transparantie als attitude, de houding waarmee de anderen en andere informatie tegemoet getreden wordt. Transparantie duidt op het zich openstellen voor input van buiten, op de bereidheid te luisteren. De attitude heeft tevens betrekking op het open zijn over eigen motieven en argumenten. In ons poldermodel komen beide aspecten samen: je openstellen voor de ander en zelf openheid van zaken geven.

**4.2.2 Transparantie in een proces**

Een eerste verkenning van het begrip geeft tevens aanleiding tot het maken van een nader onderscheid in de momenten waarop transparantie zich voordoet. Het betreft een onderscheid naar de fasen in interactie die zich voordoet tussen actoren c.q. de timing van kenbaar maken.

Analoog aan de gehanteerde terminologie in evaluatieonderzoek onderscheid ik transparantie 'ex ante' en 'ex post'. Daar voeg ik aan toe transparantie 'ex tempore', dat wil zeggen ter plekke, op het moment zelf.

*Transparantie ex ante*

Transparantie *ex ante* heeft betrekking op het vooraf wereldkundig maken van regels, normen, sancties, criteria enzovoort aan belanghebbenden. Hiermee wordt door de overheid gestalte gegeven aan het principe van de betrouwbare overheid. Voor de belanghebbende leidt dit tot rechtszekerheid en voorspelbaarheid. Je kunt weten waar je aan toe bent. Het handelen kan daarop afgestemd worden. Voorbeelden zijn het bekendmaken van criteria waarop de inschrijvingen van een openbare aanbesteding worden beoordeeld, het publiceren van toetsingskaders die rijksinspecties hanteren, het aankondigen van het inspectiebezoek.

In de publieke dienstverlening zien we steeds meer uitingen van transparantie *ex ante*. De schoolgids is een vroeg voorbeeld van een wettelijke verplichting (Kwaliteitswet, 1995). Veel organisaties gaan vrijwillig over tot het kenbaar maken van hun diensten en kwaliteiten. Marktwerking heeft hier bijvoorbeeld in de zorg een enorme impuls aan gegeven. Deze krijgt vorm in kleurige brochures, websites, maar ook in manshoge affiches in de bushokjes tegenover het concurrerende ziekenhuis.

Buiten het overheidsdomein herkennen we transparantie *ex ante* in leveringsvoorwaarden van producten of diensten, in de hypotheekofferte, de financiële bijsluiter, de prijs van de vliegticket. De al dan niet door de overheid of de branche opgelegde verplichting beoogt de consument vooraf helderheid te bieden, zodanig dat deze niet voor verrassingen komt te staan.<sup>72</sup>

*Transparantie ex tempore*

Transparantie *ex tempore* gaat over de actie en interactie die plaatsvinden op het moment van contact of productie. Ter plekke wordt duidelijk wat er aan de hand is, wordt openheid van zaken gegeven. Denk aan de visite van de zaalarts tijdens welke de patiënt meteen hoort wat de bevindingen zijn. De inspecteur die aan het einde van het bezoek een eerste terugkoppeling geeft, betracht transparantie *ex tempore*. In het dagelijks leven is de open keuken in restaurants een mooi voorbeeld, zoals in La Place, waar met de uitgestalde ingrediënten voor het oog van de klanten gerechten bereid worden, of de kunstenaar die zichtbaar voor voorbijgangers in zijn atelier werkt aan een schilderij. Er kan direct kennis genomen worden van de toestandkoming van het 'product'.

Het is een keuze die getuigt van enig lef om zo zichtbaar 'in de etalage' aan het werk te gaan. Sommige dienstverleners hebben echter geen keuze.

*Transparantie ex post*

De derde hoedanigheid is transparantie *ex post*. Daaronder versta ik het aan anderen dan direct betrokkenen openbaar maken van bevindingen en oordelen over verrichte prestaties, van met name genoemde organisaties. Dat kan een droge opsomming zijn in willekeurige volgorde, of een geordende verzameling informatie waarin de relatieve positie ten opzichte van andere soortgelijke organisaties wordt bepaald. Dat zijn de bekende 'oliebollenlijstjes'. Het betreft actief openbaar maken, via gemakkelijk toegankelijke bronnen.

**4.2.3 'Transparantie' als taalhandeling**

Van een andere orde dan deze *sensitizing concepts* is een aantal concepten dat ik ontleen aan de aard van het object van onderzoek: het begrip transparantie zoals zich dat in teksten van het politiek-bestuurlijk discours voordoet. Het object van onderzoek is 'transparantie' als taaldaad, of taalhandeling (Searle 1969). Deze taalhandelingen vinden plaats in betogen van politici die doelen willen bereiken en daartoe beogen te overtuigen.

Hierna geef ik aan welke aspecten vanuit deze invalshoeken zullen fungeren als hulpmiddel voor de duiding van resultaten.

**4.3 Taal en politiek**

Politici moeten het hebben van hun taal. Het *political spectacle* (Edelman 1988) is weliswaar een schouwspel, maar een dat nietszeggend zou zijn als mimevoorstelling of als *tableau vivant*. Het kan niet zonder taal. In dit onderzoek kijk ik naar de taal van politici in de vorm van teksten.

**4.3.1 Representatie en interpretatie**

Teksten bevatten een boodschap in tekens weergegeven. Bax start bij de ultieme basis:



*‘Wat de lezer op dit moment leest – of eigenlijk visueel waarneemt – is een verzameling streepjes en boogjes drukinkt op een vel papier. Sinds jaar en dag is hij in staat aan zulke materiële verschijnselen en immateriële betekenis te hechten. Hij begrijpt wat er staat, omdat hij, al lezend, de verschijnselen-in-inkt van een betekenis voorziet, zijn visuele waarnemingen interpreteert.’ (Bax 1995: 16)*

Hiermee wordt geïllustreerd dat we onderscheid moeten maken tussen het teken als waarneembaar verschijnsel en de betekenis die dat verschijnsel uitdrukt (Bax 1995).<sup>73</sup>

Deze ogenschijnlijk eenvoudige aanduiding doet echter geen recht aan de realiteit. In de geest van het sociaal constructivisme kunnen we immers niet spreken van ‘de’ betekenis die een verschijnsel uitdrukt. Teksten bevatten een representatie van de werkelijkheid, die volgens Tiemeijer maar een flauwe afspiegeling ervan is:

*‘Taal is maar een armoedig surrogaat. De werkelijkheid is altijd rijker, gevarieerder, anders dan wat we in taal kunnen vangen. Altijd is er een surplus aan realiteit dat ontsnapt aan pogingen deze adequaat te beschrijven. Woorden schieten altijd tekort.’ (Tiemeijer 2006: 35)*

Een andere beperking is gelegen in het feit dat ‘de’ betekenis niet in absolute zin is te omvatten; elke weergave is een daad van betekenisgeving door de opsteller of spreker. In de opvatting van Ankersmit (2003) zijn de intuïtie en creativiteit van de opsteller de bronnen voor zijn representatie. Representaties zullen verschillen, als ‘product’ van diverse opstellers. Dat wil echter nog niet zeggen dat ze allemaal even goed zijn. Ankersmit noemt wetenschappelijke criteria als omvattendheid, nauwkeurigheid, compleetheid, eenvoud, vruchtbaarheid als kenmerken van de betere weergaven. Daarnaast is ‘bruikbaarheid’ een belangrijke kwestie om de kwaliteit van een representatie te beoordelen. Eenzelfde representatie kan in uiteenlopende situaties sterk verschillen wat betreft zeggingskracht en nut. Of en hoe de intentie van een opsteller ‘landt’, is evenmin op voorhand te bepalen. Want ook de ontvanger is een betekenisgevende actor. Afhankelijk van de context en de eigen situatie, wordt een boodschap ontvangen en geïnterpreteerd.<sup>74</sup>

#### 4.3.2 Taal en politici

Voor politici is taal onmisbaar. ‘Het enige geleide wapen waar een politicus over beschikt is taal. Een succesvolle politicus is een succesvolle taalgebruiker’ (Kuitenbrouwer 2010: 11). Non-verbale uitingen, hoe betekenisvol ook,<sup>75</sup> en een media-genieke uitstraling volstaan niet om ingewikkelde inhoudelijke kwesties en nuances over te brengen en om argumenten kracht bij te zetten. Taal is een belangrijk vehikel voor politici. In de woorden van Van der Steen (2009): ‘Politici zijn professionele verhalenvertellers.’ (Van der Steen 2009: 17). Hij doelt dan niet alleen op gesproken taal, maar ook op bestuurlijke teksten, ‘teksten waarin bestuur tot uitdrukking komt’.

Politici zijn niet zomaar verhalenvertellers, niet voor het tijdverdrijf of om anderen te amuseren. De boodschappen die zij te berde brengen zijn geen objectieve waarheden. Hun taalhandelingen zijn strategisch georiënteerd, wanneer zij betekenis geven aan de situatie. Politici willen immers beïnvloeden,<sup>76</sup> het zijn mensen met een

missie. Uitingen in het politiek-bestuurlijk discours hebben altijd te maken met beïnvloeding, van gedrag of houding, via argumenten of dwang, in de richting van een als wenselijk beschouwde situatie en zijn onvermijdelijk gekleurd.

Uitspraken zijn volgens Frissen in empirische zin te beschouwen als een interventie. En daarvoor gelden heel andere criteria dan validiteit: het gaat bijvoorbeeld om esthetica en performativiteit (Frissen 1999).

Performativiteit is een concept dat zijn oorsprong heeft in de taalkunde, maar inmiddels ook in andere disciplines een positie verworven heeft.<sup>77</sup> Taalhandelingen met performatieve werkwoorden laten dingen gebeuren, verwezenlijken een toestand die er daarvóór niet was. Dat is bijvoorbeeld het geval bij arresteren, de oorlog verklaren, de vergadering sluiten, in het huwelijk treden, iemand ontslaan.<sup>78</sup> Er kan sprake zijn van performatieve *werking* van taalhandelingen zonder dat gebruik gemaakt wordt van performatieve werkwoorden. De communicatieve strekking van de uiting brengt dan in zichzelf iets teweeg wat niet met zoveel woorden gezegd is (Bax 1995). Instrumenten, in dit geval teksten, sturen het handelen van actoren zodanig dat de werkelijkheid die deze handelingen gezamenlijk 'produceren', gaat lijken op de werkelijkheidsassumpties die aan de sturende technieken, de teksten, ten grondslag liggen (Engelen 2010: 130).

In dit onderzoek heeft performativiteit betrekking op de vraag wat een verschijnsel, in dit geval het gebruik van transparantie in teksten, in zichzelf teweegbrengt. Het enkele feit van het bestaan leidt tot anticiperen en reageren, en brengt daarmee de gepostuleerde werkelijkheid dichterbij. Om het gebruik van 'transparantie' in het discours te doorgronden doen we er daarom goed aan te rade te gaan bij de retorica. En daarbinnen zijn vooral inzichten rond persuasief taalgebruik behulpzaam.

### 4.3.3 Persuasief taalgebruik

In bestuurlijke teksten spelen veronderstellingen een belangrijke rol. Veronderstellingen zijn binnen het kader van de nieuwe retorica 'uitgangspunten die een vermoeden van de werkelijkheid weergeven; verwacht of zelfs aangenomen wordt dat ze in een later stadium zullen worden bevestigd' (Perelman en Olbrechtse-Tyteca in Van Emmeren et al. 1997: 125).

In de bestuurswetenschappen krijgen veronderstellingen een plaats in beleidstheorieën. Een beleidstheorie is het geheel van veronderstellingen achter beleid en heeft betrekking op een doel-middel-keuze (Hoogerwerf 1987 en 1992). Beleidstheorieën zijn vaak impliciet of vaag of slechts gedeeltelijk expliciet weergegeven. Ze moeten geconstrueerd worden.

Dát er in het politiek-bestuurlijk discours vaak geen sprake is van 'uitgesproken' teksten, wekt geen verwondering als we in ogenschouw nemen dat politici erop uit zijn om zo veel mogelijk steun te verwerven voor hun opvattingen. Dan helpt het om zaken in het midden te laten of om meervoudige begrippen te hanteren. Die bieden 'voor elk wat wils'. Sommige aanduidingen hebben de aantrekkelijke eigenschap dat ze vooral instemming oproepen. 'Er tegen zijn is helemaal geen optie' (Trappenburg 2008: 110). Dat is voor politici een buitengewoon prettige karakteristiek. Dergelijke begrippen worden als categorie aangeduid, bijvoorbeeld als *valence issue*, of hoera-woord.

Aarts en Van Woerkom (2008) vermelden de definitie die Miller (1980) gaf aan persuasieve communicatie: 'elke boodschap die erop gericht is de respons van een ander, of andere personen, te vormen, te bekrachtigen of te veranderen.' Het gebruik van 'respons' in deze omschrijving biedt de ruimte om niet alleen pogingen tot beïnvloeding van gedrag te omvatten. Ook meningen, attitudes, emoties, stemmingen en intenties zijn mogelijke objecten van beïnvloeding.

Hoe gaat die beïnvloeding in zijn werk? Het proces begint met het bepalen van de 'status' van een kwestie. Edelman (1988) stelt dat hoe een kwestie wordt geduid, de basis vormt voor beleid en de aanjager is voor politiek handelen. Het is een sociaal construct.<sup>79</sup> Het aanmerken van iets als 'probleem' of als 'oplossing' of als 'crisis' probleem is een situationele aangelegenheid die in zichzelf betekenisvol is. Het is een daad van betekenisgeving met verreikende consequenties. De probleemstatus bepaalt namelijk wat (of wie) goed is en wat (of wie) afkeuring verdient. Behalve deze inhoudelijke lading zijn er ook andere aspecten aan verbonden. Het *labelen* van een situatie als probleem komt soms voort het feit dat de politicus een oplossing heeft en die onder de aandacht wil brengen,<sup>80</sup> om zo zijn status als productief en constructief bestuurder te versterken. En laten we vooral niet vergeten dat er altijd actoren zijn die belang hebben bij bepaalde problemen, of bij de gepresenteerde oplossingen. Bovendien: de koppeling tussen een probleem en een oplossing is net zo goed een construct.

Als we dit overzien, lijkt het alsof alles relatief is, en er geen onderscheid bestaat tussen meer en minder valide opvattingen. Dan zouden we ons op wel heel glad ijs bevinden. De criteria van Ankersmit (zie paragraaf 4.3.1) bieden houvast om het kaf van het koren te scheiden: omvattendheid, nauwkeurigheid, compleetheid, eenvoud, vruchtbaarheid, bruikbaarheid. Ook Van Twist biedt enig houvast met zijn constatering dat feiten wel bestaan, alleen zijn deze evenmin absoluut. 'Ieder zijn feiten (...): waarnemingsfeiten, ervaringsfeiten, aangenomen feiten, voldongen feiten, vaststaande feiten, harde feiten, "echte" feiten en ga zo maar door' (Van Twist 1994: 118).

Het proces waar Edelman op doelt, staat de laatste decennia te boek als 'framing'. Bij *framing* worden bepaalde aspecten benadrukt, zodat andere aspecten naar de achtergrond verschuiven. Het gaat om selectieve presentatie. De welgevallige elementen worden in de schijnwerpers gezet. 'Welgevallig' moet hier niet verward worden met 'positief'. Politici hebben juist veel baat bij problematiseren, zoals Stone laat zien in haar beschrijving van de *stories of decline* (Stone 2002). *Framing* heeft de bedoeling dat de uitverkoren aspecten beeldbepalend worden in de betekenisgeving door de ontvangers, de doelgroep.

*Framing* kan op verschillende manieren toegepast worden (Snow en Benford 1988). Diagnostische *framing* heeft betrekking op het identificeren van een probleem en het toewijzen aan een schuldige actor of factor. Het *framen* van een gewenste oplossing of strategie gebeurt door prognostische *framing*.<sup>81</sup> Als het ingezet wordt om aan te zetten tot handelen spreken we van 'motivational framing'.

Om succesvol te zijn moet een *frame* aansluiten op reeds bestaande overtuigingen of waarden, en moet het relevant zijn voor de doelgroep en informatie toevoegen. Politici zullen daarom altijd hun woorden zorgvuldig kiezen om interpretaties in

een bepaalde richting te sturen. Het gebruik van overdrijvingen of understatements, metaforen en analogieën zijn enkele populaire stijlmiddelen.<sup>82</sup>

Van verbale taal en beeldtaal is algemeen aanvaard dat die multi-interpretabel is. Maar *cijfers* zijn wel degelijk absoluut en eenduidig, zo is de gangbare opvatting. Daarom proberen we om kwalitatieve kenmerken en situaties in kwantitatieve termen weer te geven. Stone wijst er op dat getallen in zichzelf inderdaad niet ambigue zijn: 2 is twee. Het venijn zit echter een slag dieper. Het kiezen van de te meten objecten is al veelzeggend: wat wordt wel en niet geteld, welke categorieën worden gebruikt om te ordenen, welke karakteristieken worden getalsmatig uitgedrukt, welke grenzen bepalen de normen? Er is altijd sprake van beslissingen die in principe aanvechtbaar zijn. 'No number is innocent' is haar krachtige samenvatting (Stone 2002: 167).

#### 4.3.4 Ontvangers: actieve gebruikers

Politici hebben ambities met hun uitingen. Het is de bedoeling dat hun publiek in beweging komt, gedrag aanpast, emotioneel beroerd raakt of welk doel dan ook realiseert. Daarom is het relevant om ook stil te staan bij inzichten over de ontvangende partij. Niet om de effectiviteit van de uitingen te bepalen; het bepalen van de inhoudelijke effecten van transparantie blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. Het is wel relevant omdat de politici beïnvloeding van hun publiek beogen. Met welke omstandigheden moet rekening worden gehouden om überhaupt beïnvloeding te entameren?

In de communicatiewetenschappen heeft lang het model gegolden 'zender → boodschap → ontvanger'. Dat ging uit van het 'overkomen' van de boodschap bij de ontvangers op een wijze die identiek is aan de intenties van de zender. Dat traditionele beeld is achterhaald. De ontvanger is niet willoos, is geen speelbal, maar geeft zelf betekenis aan de boodschap. Hij is met andere woorden een actieve gebruiker (Aarts en Van Woerkom 2008). De ontvanger is beschouwer én actor (Edelman 1988).

Het proces van betekenis geven is voor elke gebruiker per definitie een situationele gelegenheid. Afhankelijk van de context, van de actuele situatie waarin hij zich bevindt en van de reeds aanwezige kennis en overtuigingen, maakt de gebruiker de afweging of een boodschap hem al dan niet iets te brengen heeft. In de woorden van Aarts en Van Woerkom is communicatie een coproductie.

*'De zender doet wat, creëert een boodschap, maar een ontvanger doet ook van alles. Hij bouwt de boodschap (en het afgegeven signaal!) uit tot een voor hem betekenisvolle constructie. (...) Deze door de ontvanger zelf opgeroepen kennis is voor het effect van de boodschap geen bijkomende zaak, maar cruciaal voor het effect.'* (Aarts en Van Woerkom 2008: 47 e.v.).

Het *Receive-Accept-Sample*-model (RAS-model) van Zaller (1992) biedt een interessante kapstok om te begrijpen hoe het proces in zijn werk gaat. Het heeft betrekking op de werking van massacommunicatie en dat maakt het bruikbaar in het verband

van dit onderzoek. Kenmerkend voor het transparant maken van informatie is immers dat het gebeurt naar een anonieme, amorfe massa.

Zaller stelt dat bij de confrontatie met informatie de ontvanger niet alle overwegingen activeert, maar slechts een klein deel ervan. Hij formuleert vier axioma's. Het *reception axiom* stelt dat naarmate iemand meer betrokken is op een onderwerp, hij ontvankelijker is voor berichten hierover. Maar niet alles komt binnen. Het *resistance axiom* heeft betrekking op weerstand tegen argumenten die niet in hun straatje passen, maar dat gebeurt alleen als mensen een relatie leggen tussen de boodschap en hun eigen situatie. Het aspect tijd speelt ook een rol. Volgens het *accessibility axiom* is de kans dat nieuwe informatie aankomt groter naarmate het korter geleden is dat mensen geconfronteerd werden met informatie over dat onderwerp. Herhalen helpt<sup>83</sup> (Zaller 1992).

Tiemeijer (2006: 92-93) geeft een nadere adstructie van de kwestie van het bepalen van de potentiële impact van informatie op het wijzigingen van opinies.<sup>84</sup> De kans dat meer informatie leidt tot een andere opinie is groter bij informatie over oplossingen dan bij informatie over problemen, en naarmate het probleem waarover de informatie gaat verder is verwijderd van eigen omgeving en levenssfeer. Een ander inzicht is dat hoe 'geïsoleerder' het onderwerp, hoe kleiner de kans dat meer informatie leidt tot een andere opinie.

Vervolgens is aan de orde of en hoe opgeroepen kennis leidt tot besluiten. Aarts en Van Woerkom zien dat zo:

*'Er is een verband tussen het aanvaarden van een probleem en het percipiëren van mogelijkheden voor het oplossen ervan. Mensen stellen zich geen problemen als ze geen oplossingen bevroeden en ze raken pas in oplossingen geïnteresseerd als ze een relatie vermoeden met een achterliggend, tot dan toe vaak genegeerd of weggestopt probleem.'* (Aarts en Van Woerkom 2008: 25)

Al deze inzichten verwijzen op de een of andere manier terug naar het referentiekader van mensen, dat zeer bepalend is voor de vraag of en zo ja hoe informatie in ogenschouw genomen wordt en leidt tot beïnvloeding. Het referentiekader wordt gevormd door overtuigingen, waarden, normen, kennis, belangen. Het is niet stabiel. Onder invloed van nieuwe ervaringen, andere omstandigheden ontwikkelt het zich.

Deze inzichten leiden tot de conclusie dat niet bij voorbaat aan te geven is of en hoe een ontvanger reageert op transparant gemaakte informatie. Een reactie, of het uitblijven ervan is altijd contextafhankelijk, situatiespecifiek en persoonsgebonden.

Internet brengt een relevante omkering teweeg. De actieve ontvanger wordt net zo gemakkelijk een actieve afzender. De leek wordt een expert die misschien op onderdelen wel beter op de hoogte is dan de autoriteit bij wie het kennismonopolie een aantal jaren geleden berustte. Voor de ontvangst van transparantie zijn dit belangrijke kwesties. Op deze plaats volsta ik met het louter noemen van de impact van ICT op de gebruikelijke rolverdeling in communicatiesituaties, zonder hier verder op in te gaan.<sup>85</sup>

#### 4.4 Teksten als object van onderzoek

Met dit onderzoek wil ik aan het licht brengen hoe het begrip transparantie figureerde in het 'verkeer' tussen kabinet en parlement gedurende de periode 1995-2010. Dat verkeer speelt zich af in de Tweede Kamer (zie paragraaf 4.1) en laat zich kennen in de vorm van Kamerstukken, die de taal van politici in geschreven vorm weergeven. De Kamerstukken bestaan uit documenten zoals wetsontwerpen, brieven, beleidsnota's enzovoort, plus de schriftelijke vastlegging van mondelinge overleggen tussen kabinet en leden van de Tweede Kamer. Anders dan in media-uitingen, partijbijeenkomsten en publieke optredens het geval is, bevatten de Kamerstukken de oorspronkelijke, formele opvattingen van kabinet en Kamer. Ze vormen de weergave van de interactie tussen deze actoren. Kamerstukken belichamen de meest 'zuivere' weergaven van formele standpunten, in hun context. Die politieke arena vormt dan ook de aangewezen vindplaats om betekenissen die figureren in het politiek-bestuurlijk discours op het spoor te komen.

Taal als uitingsvorm is in de *deliberative democracy* bij uitstek het middel om politieke doelen dichterbij te brengen. De uitingen waarvan politici zich bedienen zijn een 'complexe transactie' tussen sprekers of schrijvers, teksten, publiek en critici (Zarefski 2004). Politici proberen percepties te beïnvloeden en willen overtuigen. Via taal geven zij gestalte aan hetgeen volgens Stone hun belangrijkste doelen zijn: de *policy goals* en de *political goals*. De *policy goals* hebben betrekking op inhoudelijke doelen, op beleid dat politici willen realiseren. Misschien nog wel belangrijker zijn de *political goals*, die gericht zijn op het verwerven en uitoefenen van invloed omwille van het kunnen verwezenlijken van het gewenste beleid (Stone 2002: 2).

Om de onderzoeksvragen 2, 3 en 4 (zie paragraaf 4.1) te beantwoorden zal er sprake moeten zijn van een *meervoudige analyse*, die recht doet aan inhoudelijke én aan strategische intenties van politici. De verschillende betekenissen van 'transparantie' laten zich, behoudens gevallen waarin het begrip expliciet gedefinieerd wordt, niet zonder meer aan de teksten ontleen. Nodig is een *interpretatie* van de teksten, van gebruik van het begrip in zijn contexten.

Teksten als communicatiemiddel kunnen op heel verschillende manieren object van onderzoek zijn. Ze kunnen bijvoorbeeld ontleed worden in hun structuur, op retorische of literaire kwaliteiten worden beoordeeld, of op functionaliteit (Schellens en Steehouder 2008).

Object van dit onderzoek zijn documenten die door de griffie van de Tweede Kamer geclassificeerd worden als Tweede Kamerstukken.<sup>86</sup> Sommige documenten zijn oorspronkelijk als tekst geconcepieerd, zoals wetsvoorstellen, brieven enzovoort; andere zijn schriftelijke weergaven van beraadslagingen en waren in de oorspronkelijke vorm geen 'teksten'.<sup>87</sup> Maar alle documenten hebben gemeen dat ze taal van politici bevatten. Dat zijn geen kunstenaars die omwille van de schoonheid van de taal op zich taaluitingen vormgeven, zoals dichters dat wel doen. Taal in het politiek-bestuurlijk discours dient ergens toe, er liggen intenties onder. Taal in het politiek-bestuurlijk discours is teleologisch, omdat het intentioneel gebruik van verbale tekens centraal staat (Bax 1995).

De vraag is op welke manier we de intenties van het hanteren van het begrip transparantie kunnen achterhalen. Daartoe moet ik op zoek naar de achterliggende gedachtegang en veronderstellingen die de betekenissen van het begrip voeden. Zarefski noemt dit 'speculative reconstruction of the text': 'Unpacking a text, probing its dimensions and possibilities, helps the scholar to understand better the richness of a very specific situation (...)' (Zarefski 2004: 610).

De teksten zelf zijn het vertrekpunt, zoals ook het geval is bij het begrijpen en beoordelen van een roman of beeldende kunst. Daarop worden verschillende leesstrategieën toegepast om de betekenis en bedoeling te onthullen (Zarefski 2004). Het geheel van die 'leesstrategieën' is in dit onderzoek te plaatsen onder de noemer 'interpretatieve inhoudsanalyse'. Interpretatieve inhoudsanalyse is een methode waarbij het theoretisch perspectief van de onderzoeker wordt afgestemd op het te onderzoeken materiaal. Dat leidt tot 'veldbetrokken' begrippen<sup>88</sup> die vervolgens de basis vormen voor een zoekkader dat beargumenteerde en gestructureerde lezing van het bronmateriaal mogelijk maakt (Pleijter 2006), zoals ik in paragraaf 4.6 zal uiteenzetten.

## 4.5 Argumentatieanalyse

Wanneer bestuurlijke teksten object van onderzoek zijn, kunnen we niet heen om de inzichten die de argumentatieanalyse ons biedt. Politici willen immers anderen voor hun standpunten winnen.

De opsteller van een betoog veronderstelt dat ten minste een deel van het publiek het nog niet of nog niet helemaal met hem eens is. Met zijn betoog wil hij instemming met zijn standpunten bereiken. Met argumentatie wordt beoogd een standpunt *aanvaardbaar* te maken. Het proces van overtuigen kan geanalyseerd worden aan de hand van principes uit de logica en argumentatietheorie. Deze bieden een normatief perspectief op de vraag of een tekst rationeel aanvaardbaar en deugdelijk is. Argumentaties worden dan stuk voor stuk en ieder voor zich geanalyseerd. Voor dit onderzoek naar betekenissen van transparantie in het discours gaat het echter niet om bepalen van de deugdelijkheid van afzonderlijke beweringen volgens de principes van de formele logica die onderdeel is van de oude retorica. Wel relevant is het om in algemene zin iets te kunnen zeggen over de aard van de redeneringen en hun potentiële effectiviteit.

Binnen de argumentatieanalyse biedt de moderne retorica houvast. De moderne retorica wordt ook wel aangeduid als de persuasietheorie. Daarin staan niet de *overtuigingsmiddelen* centraal, maar het *overtuigingsproces*. Het gaat om het proces bij de ontvanger. Het publiek is dan ook een altijd aanwezige factor in de analyse volgens de persuasietheorie. Perelman et al. (in Van Eemeren et al. 1997: 120) spreken van 'het auditorium': 'het geheel van degenen op wie de spreker (of schrijver) door middel van zijn argumentatie invloed wil uitoefenen.' Het auditorium is geen vaststaand gegeven. 'Het beeld dat de spreker zich gevormd heeft van het auditorium is altijd een constructie van de spreker. Het is een min of meer gesystematiseerd geheel van

opinies over de mensen die de spreker met zijn argumentatie probeert te beïnvloeden.' Deze opvatting sluit aan bij de denkbeelden van het sociaal constructivisme.

**Box 4.1    Ontologische uitgangspunten bij het bestuderen van teksten als 'retorische transactie'**

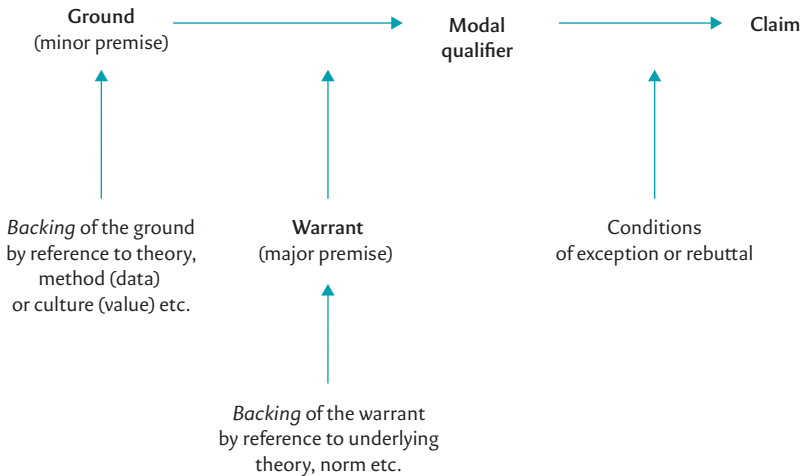
(...) the rhetor (speaker or writer) makes choices, with an audience in mind, about the best way to achieve his or her goals in the context of a specific situation. Those choices – about such matters as arguments selection, framing, phrasing, evidence, organization, and style, as well as about staging, choreography, and other aspects of (...) performance – are embodied in the text that the rhetor composes and the context in which it is delivered. An audience, also influenced by context, perceives this text, interprets it, participates thereby in determining what it means, and is affected by it.' (Zarefski 2004: 609)

Bij het gebruik van persuasieve taal is de effectiviteit belangrijker dan de correcte toepassing van beginselen van de logica. Het gaat er vooral om dat de lezer of luisteraar geraakt en beïnvloed wordt. De 'bewijslast' voor een standpunt kan ook berusten op aannames. Drogredenen kunnen zeer functioneel zijn, als de conclusie er rechtstreeks uit volgt. Premissen kunnen strategisch verzwegen worden, net als argumenten. Ook kan er sprake zijn van een presumptie. Een begrip is een presumptie als het betrekking heeft op datgene wat normaal gesproken mag worden aangenomen het geval te zijn. Er worden verder geen woorden aan vuil gemaakt, omdat het zo vanzelfsprekend is. De aannemelijkheid ervan is bepalend voor de status van presumptie (Van Eemeren et al. 1997: 216).

Interessant is om na te gaan welke hoedanigheden 'transparantie' inneemt in verschillende argumentaties. Dan wordt het begrip in zijn context bestudeerd. Om de hoedanigheden te kunnen bepalen benut ik het argumentatiemodel van Toulmin (2003).



Figuur 4.1 Argumentatieanalyse volgens Toulmin (2003)



Bron: Toulmin 2003: 89-119

De wijze van kijken die dit model biedt, komt overeen met de beschrijving van een beleidsargument door Van Eeten. In deze definitie herkennen we de schets van het proces van het labelen van een kwestie als probleem, zoals in paragraaf 4.3.3 aan de orde was. *'A policy argument is defined (...) as a line of reasoning that connects a description of the problem situation with an answer to the question of what, if anything, needs to be done'* (Van Eeten 1999: 6).

Bij het bestuderen van de Tweede Kamerteksten, die nadrukkelijk politieke doelen dienen, zal ik in de analyse deze elementen uit de argumentatieanalyse en de persuasietheorie als *sensitizing concepts* hanteren.

Na deze rondgang langs een aantal relevante aspecten van taal in relatie tot politici keren we terug naar het empirisch materiaal. Nu is aan de orde hoe ik de verschillende betekenissen van 'transparantie' die inzicht verschaffen in de *policy goals* van politici kan ontleen aan het politiek-bestuurlijk discours. Welke teksten worden onderzocht en op welke manier gebeurt dat?

## 4.6 Interpretatieve inhoudsanalyse

De beschrijving die Pleijter (2006) geeft van interpretatieve inhoudsanalyse is op dit onderzoek van toepassing.<sup>89</sup>

#### Box 4.2 Interpretatieve inhoudsanalyse

‘Interpretatieve inhoudsanalyse is gericht op theorieontwikkeling. Onderzoekers hantieren een open perspectief op het onderzochte materiaal en proberen nieuwe conceptuele categorieën of typen te ontwikkelen die specifiek zijn voor het empirisch materiaal. De relatie tussen gegevens en begrippen ligt op voorhand niet vast, de gehanteerde begrippen worden gebruikt om aspecten van het materiaal te ordenen en inhoudelijk te begrijpen. De analyseprocedures hebben een cumulatief karakter. Onderzoekers beginnen met richtinggevend begrippen die de ordening van het materiaal sturen, vervolgens stellen ze voor[t]durend deze concepten bij door ze te toetsen aan het materiaal en tussentijdse hypothesen te formuleren. De selectie van materiaal vindt plaats met het oog op theorieontwikkeling en is derhalve te beschouwen als theoretische steekproeftrekking. Onderzoekers kiezen de te analyseren gevallen omdat ze veronderstellen dat ze het te onderzoeken verschijnsel op een goede manier representeren.’ (Pleijter 2006: 24)

De interpretatieve inhoudsanalyse van de Tweede Kamerstukken beoogt de verschillende betekenissen van ‘transparantie’ in het politiek-bestuurlijk discours bloot te leggen. Daarmee kan ik de onderzoeksvraag in eerste aanleg beantwoorden en conclusies trekken over de beleidsinhoudelijke doelen van transparantie, over de *policy* in termen van Stone (2002).

Om de bevindingen beter te doorgronden hanteer ik een vorm van tekstanalyse ontleend aan de moderne retorica. Aan de hand van begrippen en inzichten uit de argumentatieanalyse kan ik zicht bieden op de *politics* rond transparantie in het politiek-bestuurlijk discours, zoals in paragraaf 4.5 aan de orde was.

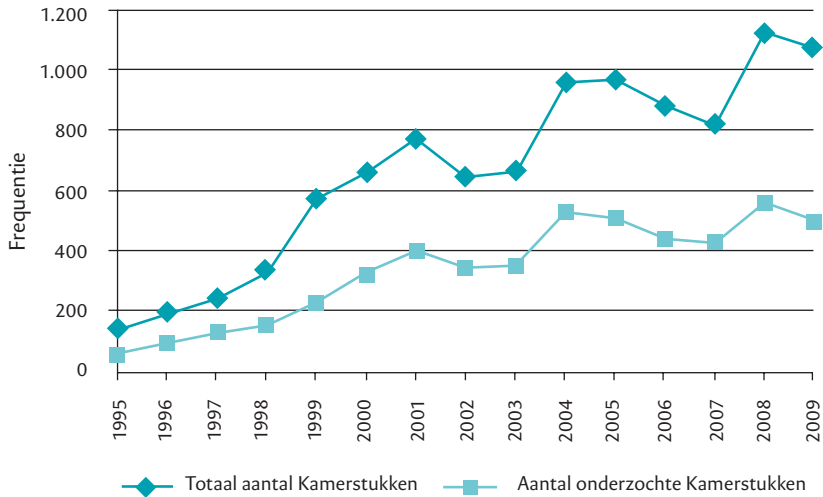
#### 4.6.1 Het empirisch materiaal

Ik heb gebruik gemaakt van de database met Nederlandse parlementaire stukken van de Sdu die te benaderen en te bevragen is via Opmaat. Blijkens deze database is het begrip transparantie in de te onderzoeken periode gebezigd in 10.099 Tweede Kamerstukken. De eerste methodologische vraag is hoe ik deze verzameling te lijf ga en hoe ik kom tot een verstandige selectie van te onderzoeken bronnen.

Alle dossiers en de afzonderlijke documenten worden door de Sdu geclassificeerd naar rubrieken. Er zijn veertig rubrieken, voor sectoren (bijv. volkshuisvesting, vee-teelt) en voor beleidsinstrumenten (zoals rijksbegroting, staats- en bestuursrecht, internationale betrekkingen) waar ze op betrekking hebben.<sup>90</sup> Nagenoeg alle stukken kennen een meervoudige classificatie, omdat zowel een of meer beleidsterreinen als een of meer functionele gebieden toegekend kunnen worden. Door de database te bevragen op de aanwezigheid van ‘transparant’<sup>91</sup> is te achterhalen dat het begrip in de periode 1995 tot 2010 voorkomt in 10.099 documenten voor de Tweede Kamer.<sup>91</sup> Dat is 9,5% van het totaal aantal documenten dat in die periode verschenen is.

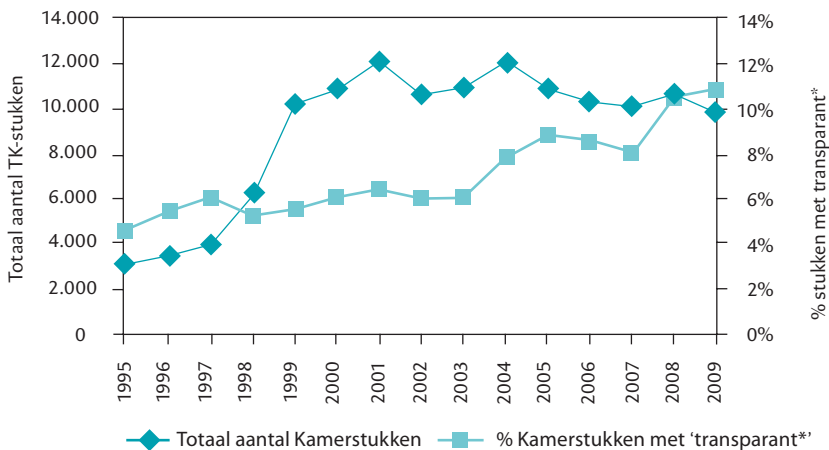
Onderstaande grafieken laten zien dat de populariteit van het begrip in 2004 en 2005 groter was dan in de periode daarvoor. Na 2005 zakte die weer in, maar drie jaar later in 2008 was de frequentie hoger dan ooit. Die belangstelling is terug te voeren op de beraadslagingen over en naar aanleiding van de kredietcrisis. In 2009 werkt dit effect nog door.

Figuur 4.2 Aantal Tweede Kamerdocumenten met 'transparant\*\*'



De populariteit van 'transparant\*\*' wordt behalve door de toename in absolute zin geïllustreerd door het relatieve aandeel van het aantal documenten dat het begrip ten minste één maal bevat. Dat schommelt in het begin van de onderzoeksperiode tussen de 5 à 8%. In 2008-2009 ligt het percentage rond de 11%.

Figuur 4.3 Onderzochte Kamerstukken als % van het totaal aantal Tweede Kamerstukken



#### 4.6.2 Gevolgde werkwijze

Bij de uitvoering van het empirisch onderzoek ben ik te werk gegaan volgens de *logic* voor interpretatieve inhoudsanalyse die Pleijter in zijn dissertatie heeft ontwikkeld als 'voorbeeldige' wijze van interpretatieve inhoudsanalyse (Pleijter 2006). Hier volgt een korte aanduiding van de achtereenvolgende bewerkingen, aan het eind van de paragraaf in een visuele weergave. Een uitvoeriger weergave van de werkwijze en toelichting op de gemaakte keuzes is opgenomen in bijlage D.

##### 1. Voorbereiding

De belangrijkste opbrengst van de voorbereidende fase van het onderzoek was het verleggen van de focus waarmee ik aanvankelijk startte. Niet 'transparantie en toezicht' maar het concept transparantie zélf kwam centraal te staan, en wel in de vorm van het begrip zoals gebruikt in het politiek-bestuurlijk discours.

##### 2. Verkenning

In deze fase zijn twee afbakeningen gesteld.

- a. De verkenning van literatuur en beleidsdocumenten gaf aanleiding tot het identificeren van vijf *sensitizing concepts*: transparantie als democratische waarde, als instrument voor besturing, voor beheersing, voor marktwerking, en als attitude, zie paragraaf 4.2.
- b. Uit de veertig rubrieken die het empirisch materiaal omvat, is een keuze gemaakt:
  - twee rubrieken met 'een rijke traditie': Communicatie, media en informatievoorziening, en Bedrijfsleven en industrie
  - twee sectoren die een enorme *groei* laten zien in de frequentie van het gebruik van 'transparantie': Gezondheidszorg en Onderwijs (de onderwijssectoren<sup>92</sup> samengebracht)
  - twee rubrieken van *beleidsinstrumenten*: Overheidsfinanciën en Staats- en bestuursrecht.

Uit de documenten van deze rubrieken zijn ruime uitsneden gemaakt van alinea's met 'transparant\*'. Deze fragmenten zijn verzameld en globaal gelezen.

Daarna heb ik een keuze gemaakt voor 66 dossiers, circa tien dossiers uit elk van de rubrieken, gebruik makend van de vijf *sensitizing concepts*, zie bijlage D, tabel D.2.

##### 3. Ontwikkeling: houvast in richtinggevende begrippen

Alle fragmenten uit deze dossiers zijn grondig gelezen, op zoek naar patronen die aanleiding zouden geven tot richtinggevende, veldbetrokken, begrippen voor de nadere analyse.

Cruciaal voor een onderscheidende betekenis was de combinatie:

**object \* functionaliteit \* operationalisering**

Object:	datgene waar transparant(ie) een kenmerk van is
Functionaliteit:	datgene wat transparantie vermag, als doel of als middel
Operationalisering:	de verschijningsvormen die transparantie aanneemt

In eerste instantie identificeerde ik acht verschillende betekenissen, die elk een werktitel kregen en een eerste duiding van de betekenis. Zie ook bijlage D, tabel D.3.

- *Hart van de democratie* de overheid is controleerbaar
- *Open kaart* met een open attitude vertrouwen winnen
- *Alles onder controle* beheersen
- *Vergelijkenderwijs* door standaardiseren kunnen vergelijken
- *Empowerment* kritische en actieve burgers en consumenten
- *Op het (ere)schavot* *naming and shaming*
- *Level playing field* geregleerde marktwerking
- *Tomtom* weten waar je moet zijn.

Deze betekenissen fungeerden vervolgens als de richtinggevende, veldbetrokken begrippen bij de interpretatieve inhoudsanalyse. Ze vormden de basis voor de systematische waarnemingen van de geselecteerde en verzamelde fragmenten.

#### 4. Toepassingsfase: analyseren en coderen

Op basis van *open coding* zijn (passages uit) de fragmenten gecodeerd. Daarbij is gebruik gemaakt van de software Atlas.ti. Het coderen gebeurde in drie rondes, zoals in bijlage D in paragraaf 5 beschreven. Op basis van voortdurende vergelijking op een aantal aspecten heb ik verschillende functionaliteiten binnen de nieuwe *sensitizing concepts* achterhaald en zo kon ik ook varianten op het spoor komen. Het doorlopen van de achtereenvolgende coderingsrondes maakte het mogelijk om aanvankelijk omschreven codes te verfijnen en te specificeren, en om de eerder gegeven toekenningen waar nodig te corrigeren.

#### 5. Integratie: oogsten

Op basis van een nadere analyse van de betekenissen is van elke betekenis een vertelling geschreven. De vertelling *Vergelijkenderwijs* is geschrapt toen gaandeweg bleek dat dit geen eigenstandige betekenis is. Daarna heeft een analyse plaatsgevonden op codes en thema's die in diverse vertellingen, als dwarsdoorsneden aan de orde kwamen. Integratie geschiedde eveneens door confrontatie van de onderzoeksbevindingen met de literatuur en met de richtinggevende begrippen transparantie als democratische waarde, als instrument voor besturing, beheersing of bevorderen van marktwerking, en als attitude.

De interpretatieve inhoudsanalyse van de Tweede Kamerstukken heeft geleid tot de identificatie van zeven betekenissen van 'transparantie' in het politiek-bestuurlijk discours vanaf 1995. Elk van die betekenissen breng ik tot leven in de vorm van een vertelling. De vertellingen zijn door mij geconstrueerd, op basis van selecties uit het empirische materiaal. Met elkaar vormen ze een kaleidoscopisch beeld van het begrip transparantie in de onderzochte teksten uit het politiek-bestuurlijk discours: een verhaal<sup>93</sup> over transparantie in zeven vertellingen. De vertellingen schetsen het concept, in een andere context van intenties, met verschillende veronderstellingen en uiteenlopende verschijningsvormen. Ze vormen samen het omvangrijke hoofdstuk 5. Daarin besteed ik eveneens aandacht aan een aantal vormkarakteristieken die verbonden zijn aan *cultural keywords* zoals genoemd door Rigotti en Rocci (2005).

De hoofdrol in dit *political spectacle* (Edelman 1988) is uiteraard weggelegd voor het kabinet. Ministers zijn in het overgrote deel van de gevallen de afzender van de bestuurlijke teksten. Tweede Kamerleden zijn echter veel meer dan figuranten. Ook zij drukken hun stempel op het politiek-bestuurlijke discours over transparantie. Dit onderzoek is echter niet gericht op het ontdekken van verschillende opvattingen van partijen of personen. In de vertellingen spreek ik dan ook over 'de' Tweede Kamer en Kamerleden als een categorie actoren.

#### **Box 4.3 Samenvattende statistieken over het onderzoeksmateriaal**

##### *Gehele dataverzameling Tweede Kamerstukken*

# Tweede Kamerdocumenten 1995 tot 2010	125.673
# documenten met 'transparant' <sup>94</sup>	10.099
# signaleringen 'transparant*' in alle rubrieken	18.780
# rubrieken Sdu-database	40
# in onderzoek betrokken rubrieken	10

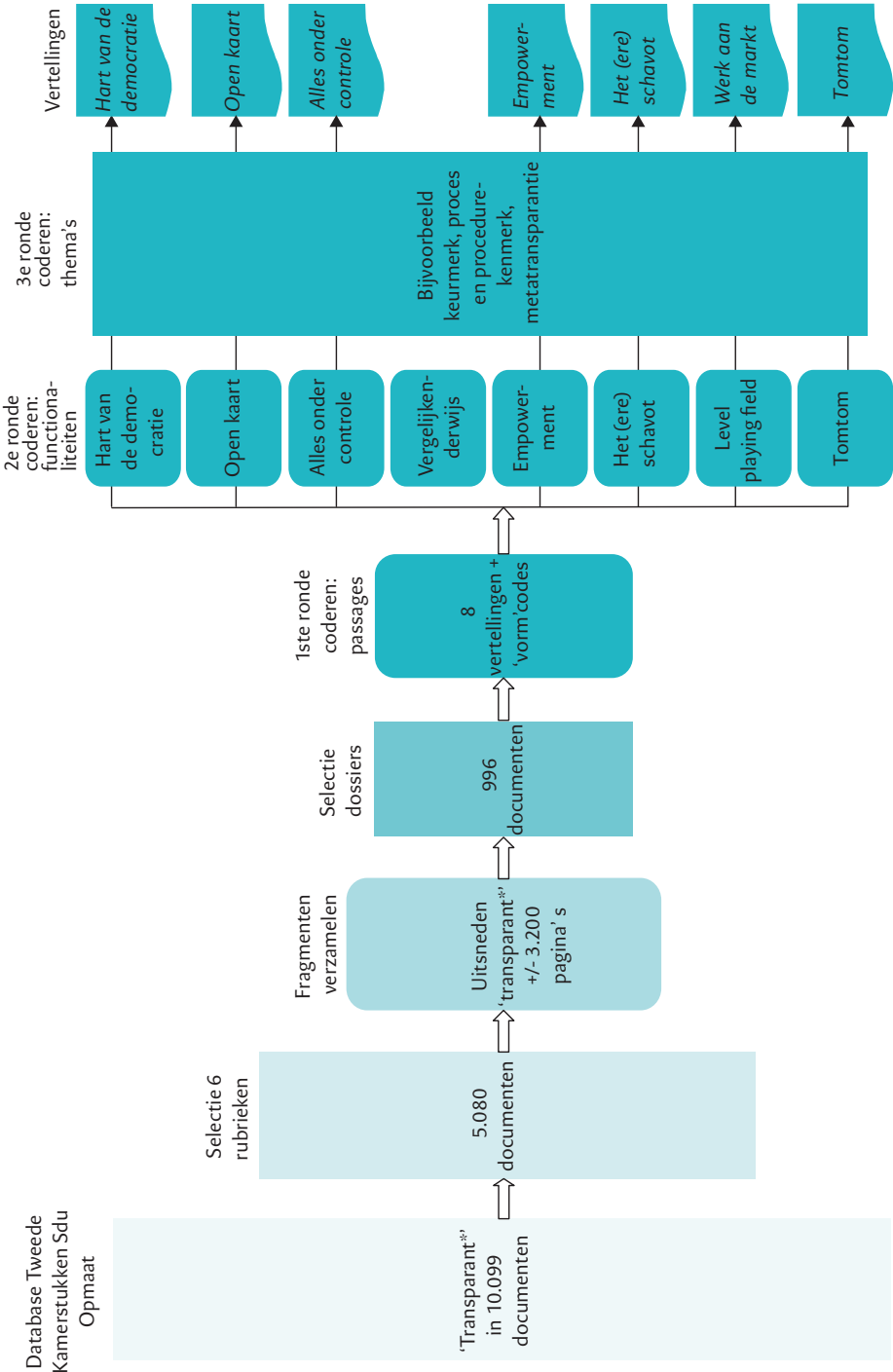
##### *Selecte steekproef: interpretatieve inhoudsanalyse op 6(10) rubrieken*

# onderzochte documenten	5.080
# pagina's met geselecteerde fragmenten	circa 3.200

##### *Uitsnede selectieve steekproef: coderen van 66 dossiers*

# gecodeerde documenten	996
# pagina's gecodeerde fragmenten	circa 1.150
# signaleringen 'transparant*' in gecodeerde documenten	3.391
# toegekende overige codes	6.081

Figuur 4.4    Werkwijze interpretatieve inhoudsanalyse



Een verhaal over  
transparantie in  
zeven vertellingen

5



Tabel 5.0

## Transparantie in zeven vertellingen - Overzicht van de betekenissen

	Betekenis, – functionaliteit, • variant	Motto
	<b>1. Hart van de democratie</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– de kenbare overheid <ul style="list-style-type: none"> <li>• overheidsinformatie is openbaar</li> <li>• overheidshandelen is controleerbaar</li> <li>• rechtszekerheid bieden</li> </ul> </li> <li>– de ontvankelijke overheid <ul style="list-style-type: none"> <li>• ruimte voor participatie</li> <li>• open staan voor tegenkrachten</li> <li>• responsief naar belanghebbenden</li> </ul> </li> <li>– de betrouwbare overheid</li> </ul>	Recht op informatie Op de vingers gekeken worden Voorspelbaarheid troef  Twee weten meer dan één De wijsheid niet in pacht hebben De klant is koning Uw overheid deugt
	<b>2. Empowerment</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– beschermen <ul style="list-style-type: none"> <li>• versterken positie</li> <li>• belangen behartigen</li> <li>• voorzorgsmaatregelen</li> </ul> </li> <li>– toerusten <ul style="list-style-type: none"> <li>• kiezen mogelijk maken</li> <li>• invloed uitoefenen</li> <li>• rechten uitoefenen</li> </ul> </li> </ul>	Beter beslagen ten ijs komen Adders onder het gras zichtbaar maken Voorkomen is beter dan genezen  De mondiger consument Bij de les houden Een vuist kunnen maken
	<b>3. Alles onder controle</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– misbruik aanpakken</li> <li>– kosten kunnen beoordelen</li> <li>– prijzen en prestaties op waarde kunnen schatten</li> <li>– kwaliteit van prestaties</li> <li>– goed bestuur en goed gedrag</li> </ul>	Waar zit het fout? Klopt het? Krijgen we waar voor ons geld? Deugt het wel? Kijk maar: het deugt!
	<b>4. Op het (ere) schavot</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ereschavot</li> <li>– schandpaal</li> <li>– de complete lijst</li> </ul>	Goed voorbeeld doet goed volgen Een gewaarschuwd mens telt voor twee Oordeelt u zelf
	<b>5. Regie over markten</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– bestaande markten bevorderen</li> <li>– bestaande markten corrigeren</li> <li>– nieuwe markten bewerkstelligen</li> </ul>	Kansen voor nieuwkomers Eerlijk duurt het langst Gelijke kansen voor alle partijen
	<b>6. Open kaart</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– misstanden <ul style="list-style-type: none"> <li>• aan de kaak stellen</li> <li>• belangenverstrengeling voorkomen</li> </ul> </li> <li>– vertrouwen in de overheid <ul style="list-style-type: none"> <li>• uiterste zorgvuldigheid</li> <li>• openheid van zaken</li> </ul> </li> <li>– integriteit</li> </ul>	'Horen, zien en zwijgen' doorbreken Het blazen zuiver houden  'Practice what you preach' Er is niets te verbergen Integriteit boven alles
	<b>7. Tomtom</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– kenbaar maken</li> <li>– ophelderen</li> <li>– herkomst bepalen <ul style="list-style-type: none"> <li>• specificeren</li> <li>• scheiden</li> </ul> </li> <li>– overzichtelijk maken <ul style="list-style-type: none"> <li>• stroomlijnen</li> <li>• samenvoegen</li> <li>• vereenvoudigen</li> </ul> </li> </ul>	Helpende hand bieden Weten waar je moet zijn  Het naadje van de kous willen weten De kat niet op het spek binden  Hoe eenvormiger, hoe beter Hoe minder, hoe beter Gemak dient de mens

In dit hoofdstuk komen de eerste bevindingen van drie van de onderzoeksvragen aan de orde.

2. *Op welke wijzen wordt het concept transparantie ingezet in het politiek-bestuurlijk discours in Nederland gedurende de periode 1995 tot 2010?*
3. *Op welke veronderstellingen zijn de betekenissen in het politiek-bestuurlijk discours gebaseerd?*
4. *Hoe worden deze veronderstellingen door actoren in het politiek-bestuurlijk discours tegemoet getreden?*

De interpretatieve inhoudsanalyse heeft geleid tot identificatie van zeven betekenissen, die ik in zeven vertellingen weergeef. De opbouw van elk van de vertellingen volgt hetzelfde patroon.

Na een algemene omschrijving volgt een beschrijving van de verschillende functionaliteiten die ik binnen een betekenis van transparantie aantrof, uiteenlopend van drie tot zeven stuks.

Aan elk van de functionaliteiten en varianten wordt een paragraaf gewijd, voorzien van passages uit de Kamerstukken die het betoog illustreren. De 'constituerende elementen' staan als product van mijn analyse aan het eind van de vertelling in een tabel naast elkaar. Het overzicht is opgebouwd aan de hand van relevante aspecten. Op basis van voortdurende vergelijking op deze aspecten heb ik verschillende functionaliteiten binnen de nieuwe *sensitizing concepts* achterhaald en zo kon ik ook varianten op het spoor komen.

Elke vertelling wordt afgesloten met een 'balans', een typering van mijn hand van de betekenis in het discours, waarin zowel strekking als impact geduid worden.

In bijlage D is bijlage D.2 opgenomen met de frequenties van de toegekende codes van de vertellingen, functionaliteiten en varianten. Daarmee pretendeer ik niet dat dit de precieze aantallen zijn die bij herhaling van dit onderzoek ontegenzeggelijk tevoorschijn zouden komen. Interpretatieve inhoudsanalyse kent altijd een subjectieve component. Dit kwantitatieve overzicht dient slechts om de relatieve verhoudingen tussen en binnen betekenissen te illustreren.

In totaal ben ik 23 verschillende functionaliteiten op het spoor gekomen. Soms zijn daarbinnen ook nog varianten te onderscheiden (in totaal 36).

Om door de bomen het bos te kunnen blijven zien, is hiernaast het overzicht van *betekenissen*, *functionaliteiten* en *varianten* opgenomen. In de vertellingen heb ik voor de (sub)paragrafen de motto's als titel gebruikt.

## 5.1 Hart van de democratie



Een prominente betekenis van transparantie is die van *Hart van de democratie*. Democratie is immers niet denkbaar zonder transparantie van het openbaar bestuur. In allerlei aspecten van het functioneren van de overheid dient transparantie zich aan, soms als doel, veelal als middel. In het politiek-bestuurlijk discours in deze vertelling zijn drie gedaanten van transparantie te onderscheiden: de kenbare overheid, de ontvankelijke overheid en de betrouwbare overheid. De eerste twee kennen elk weer een paar varianten.

De *kenbare* overheid heeft om te beginnen te maken met het beschikbaar zijn van informatie in de samenleving. Informatie over beleid en besluiten is openbaar, toegankelijk en idealiter begrijpelijk. Openbaarheid is hier het sleutelwoord. De overheid is daarnaast kenbaar voor het parlement doordat haar handelen controleerbaar is. Zij bepleit beleid op een navolgbare wijze en verantwoordt zich achteraf over haar eigen daden en over de prestaties die door andere organen worden uitgevoerd, maar waarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid telt. De functie van de kenbare overheid is voorts het bieden van rechtszekerheid aan belanghebbenden. Wetten, regels, voorschriften en criteria zijn vooraf bekend: transparantie *ex ante*.

Informeren, rekenschap geven en verantwoording afleggen is echter niet toereikend voor het functioneren van de overheid in een democratie. De overheid moet zich ook openstellen voor signalen uit de samenleving. Dat is de *ontvankelijke* overheid. Transparantie raakt hier een ander aspect, namelijk de attitude van de overheid. We zien in het discours drie manieren waarop dat gestalte krijgt. Ten eerste is er ruimte voor participatie. Burgers, bedrijven en 'het veld' worden gestimuleerd mee te doen in processen van beleidsvorming. Ten tweede stelt de ontvankelijke overheid zich open voor tegenkrachten en voor tegendraadse geluiden. Er is plaats voor onafhankelijk opererende toezichhouders en onafhankelijke commissies, waarvan de oordelen openbaar zijn en serieus genomen worden. De derde variant van de responsieve overheid is de overheid als dienstverlener, die oog heeft voor de wensen en behoeften van burgers en bedrijven.

In het politiek-bestuurlijk discours brengt de overheid recent zelf nog een derde functionaliteit naar voren, namelijk transparantie omwille van de *betrouwbare* overheid. Transparantie wordt expliciet ingezet door de overheid om de eigen positie te legitimeren. De legitimiteit van de overheid is namelijk geen gegeven, maar moet 'onderhouden' worden en keer op keer bewezen.

### 5.1.1 De kenbare overheid

In de kenbare overheid dient transparantie drie doelen: openbaarheid, controleerbaarheid en voorspelbaarheid.

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) is te beschouwen als de institutionalisering van de kenbare overheid. Doel van de Wob is het bevorderen van democratische

bestuursvoering. Als het bestuur informatie openbaar maakt en deze toegankelijk beschikbaar stelt, dan vergroot dat de transparantie van het bestuur. Het publiek kan immers kennismaken van het functioneren ervan.

### *Recht op informatie*

In een democratie is overheidsinformatie openbaar. De burger heeft recht op deze transparantie. Het betreft informatie over genomen besluiten, verleende vergunningen, geldende wetten enzovoort. Vanouds geschiedt dat schriftelijk, via de *Staatscourant* of ter inzage legging van documenten. Maar ICT in het algemeen en internet in het bijzonder bieden veel aanvullende mogelijkheden. Aanvankelijk is hiervan vooral sprake in beleidsstukken als 'Informatievoorziening in de openbare sector'<sup>95</sup> en in het Actieprogramma Elektronische Overheid.<sup>96</sup> Later worden ICT en transparantie in talloze dossiers in één adem genoemd. Het wordt gemakkelijker om meer informatie openbaar te maken die ook nog eens een grotere groep burgers bereikt.

De elektronische bereikbaarheid van de overheid wordt begin deze eeuw getypeerd als het openen van de *black box* die ministeries nu eenmaal zijn voor burgers. Transparantie is gediend met maximale digitale openbaarmaking van stukken. In 1995 werd die *black box* juist als een kwaliteit beschouwd. Burgers moeten vooral niet lastiggevalen worden met maximale openheid. Selectieve transparantie wordt ten tijde van de opmars van informatietechnologie verondersteld veel effectiever te zijn.

Actieve openbaarmaking die de Wob voorschrijft, is generiek en anoniem. De passieve openbaarmaking, op verzoek, maakt het mogelijk dat stukken die aanvankelijk niet kenbaar waren, dat alsnog worden. De zeggingskracht van deze transparantie wordt nog versterkt doordat de Wob-verzoeken zelf ook openbaar gemaakt worden.

De Wob heeft van origine betrekking op vastgesteld beleid en genomen besluiten. In 2001 is er in de adviezen van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (commissie-Wallage) en de Adviescommissie ICT en Overheid (commissie-Docters van Leeuwen) veel aandacht voor transparantie van de overheid. Zij breiden de wenselijkheid van actieve openbaarheid uit, enerzijds door deze te koppelen aan interactiviteit en anderzijds door ook niet-aanvaard beleid daaronder te scharen.<sup>97</sup> Het belang van transparantie van niet-aanvaard beleid is gelegen in het moeten werken aan draagvlak. Dit is vooral aan de orde bij controversiële onderwerpen zoals biotechnologie of kernenergie. Transparantie gedurende het beleidsproces biedt burgers de gelegenheid de overwegingen te volgen.

Openbaarheid *sec* is echter niet voldoende om de doelen van kenbare overheidsinformatie tot leven te brengen. Openbaar te maken informatie moet voldoen aan een aantal vereisten. Ze moet naar inhoud uiteraard begrijpelijk zijn, maar ook volledig, correct en actueel. De gemakkelijke toegankelijkheid is een vormvereiste dat telt.

Openbaar maken van overheidsinformatie wordt niet alleen maar zonder meer als positief beschouwd. Transparantie stelt ook voor dilemma's, bijvoorbeeld als aperte tegenstanders van beleid kennis kunnen nemen van experimenten en deze kunnen

verstoren. Of als er te veel administratieve rompslomp mee gemoeid is, terwijl de intentie eveneens is om tot reductie van administratieve lasten te komen.

*Nota Informatievoorziening in de openbare sector, 1995*

De overheid is met name doeltreffend wanneer burgers en bedrijven zo min mogelijk merken van inspanningen die de overheid zich getroost om doeltreffend te werken. Het is een proces dat zich, van burgers en bedrijven uit gezien, «achter de schermen» afspeelt. Die inspanningen zijn daarmee voor hen «transparant», alleen wat op het scherm verschijnt telt.<sup>98</sup>

*Brief van de minister van Grotesteden- en integratiebeleid over Electronische overheid, 2000*

De burger moet kunnen vertrouwen op het functioneren van de overheid en haar aanspreken op haar aandeel in het «contract». Daarom moet de overheid in de eerste plaats bereikbaar zijn. Bereikbaarheid gaat verder dan het bieden van toegang. Van daadwerkelijke bereikbaarheid is pas sprake als de overheid op een toegankelijke manier communiceert.

Kwalitatieve overheidsinformatie dient voor iedere Nederlander begrijpelijk én toegankelijk (visueel en auditief gehandicapten) te zijn. Bovendien moet de overheid transparant en actueel zijn.

Dit is ook de doelstelling van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB), zodat de burger weet wat de overheid doet. Dat is echter niet voldoende. Overheidsinformatie moet daarnaast voldoen aan kwaliteitseisen als volledigheid, correctheid en actualiteit.<sup>99</sup>

*Minister van VWS tijdens een Algemeen overleg over de Beleidsnota biotechnologie, 2004*

De minister erkent dat transparantie een belangrijk punt is en is er geen voorstander van om ten behoeve van een reductie van de administratieve lasten te komen tot een verminderde openbaarheid en informatieverschaffing rondom de Wet op de dierproeven. Hij zal bezien in hoeverre zijn departement ervoor kan zorgdragen dat de berichtgeving aan het publiek goed toegankelijk blijft.<sup>100</sup>

*Op de vingers gekeken worden*

Een van de hoekstenen van democratie is de parlementaire controle. Die kan alleen tot stand komen als in het handelen van de overheid transparantie wordt betracht. Dat wil zeggen dat het parlement kan meepraten over beleid, dat de regering verantwoording aflegt en zich ter verantwoording laat roepen. In de democratische verhoudingen wordt verantwoording belangrijker en daarmee groeit ook het belang van transparantie. De regering laat zich op de vingers kijken.

De alertheid van de Tweede Kamer rond transparantie voor de controlerende taak is blijkens de passages vooral gericht op de aanwending van budgetten. Vanaf 2000 is 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB) een poging bij uitstek om meer transparantie te bieden, want met VBTB geeft de regering inzicht in de samenhang tussen budget, beleid, beoogde en gerealiseerde prestaties. Transparantie is dus een instrument voor besturing door kabinet en Tweede Kamer. Op basis van VBTB is gerichte controle door het parlement mogelijk. Althans, in principe. Want dat ministeries ruimhartig zullen meewerken aan meer transparantie, is geen vast-

staand gegeven. Het brengt immers ook met zich mee dat er concretere controle mogelijk is, met alle als negatief beschouwde risico's van dien.

Er zijn enkele valkuilen en beperkingen, waar kabinet noch Kamer de ogen voor sluit. De systematiek van VBTB leidt tot een reductie van het aantal begrotingsartikelen en daarmee tot het aantal 'objecten' waarop de Tweede Kamer haar budgetrecht kan uitoefenen. Dat wordt getalsmatig weliswaar minder, maar inhoudelijk wel beter, zo houdt de regering het parlement voor.

Los daarvan boet de transparantie aanzienlijk aan waarde in als het niet lukt om prestaties te specificeren, en als dat wél kan is het niet altijd mogelijk om ze in meetbare termen te formuleren. Wanneer er geen betrouwbare informatie komt of deze te vaag is, doet dat eveneens afbreuk aan de democratische controle omdat echte transparantie dan beperkt blijft. Deze beperkingen worden door allen onderkend. De Algemene Rekenkamer steunt niettemin de wensen van de Tweede Kamer.

Parlementaire controle is van bijzonder gewicht bij grote infrastructurele projecten, omdat daar enorme investeringen mee gemoeid zijn. Transparantie wordt geacht uitkomst te kunnen bieden door het als vormvoorschrift op te nemen bij projecten die het stempel krijgen van 'groot project'. Dat betekent dat het kabinet van meet af aan meer informatie aanlevert en dat de Kamer deelgenoot wordt gemaakt van de onderbouwing. Zo wordt de besluitvorming transparant en dat biedt de Kamer mogelijkheden om bij te sturen.

De Raad van State en de Algemene Rekenkamer zijn voortdurend kritisch op inbreuken op de democratische controle. Een voorbeeld is de situatie waarin de minister van Financiën zelf de criteria kan vaststellen aan de hand waarvan wordt beoordeeld of wel of geen toestemming zou moeten worden verleend aan een batenlastendienst om reserves aan te leggen. Dergelijke reserves onttrekken zich aan de directe democratische controle en worden daarom als niet transparant beschouwd.

Van een geheel andere orde zijn de pleidooien vanuit de Tweede Kamer voor transparantie rond benoemingen, bijvoorbeeld bij leden van de programmaraden van kabelbedrijven,<sup>101</sup> de bemensing van de staf van een parlementaire onderzoek<sup>102</sup> of het bestuur van de zorgautoriteit.<sup>103</sup> In de procedures voor werving, selectie en benoeming wordt transparantie van belang geacht vanuit de positieve insteek om niet bij voorbaat potentieel geschikte kandidaten uit te sluiten en om uiteindelijk tot de keuze voor beste kandidaat te komen. Meer argwaan is te bespeuren wanneer de wens tot transparantie geuit wordt tegen de achtergrond van het willen voorkomen van belangenverstrengeling of van politieke benoemingen. Dat een transparante procedure langer duurt en bewerkelijker is omdat er meer stappen mee gemoeid zijn, er meer kandidaten zijn en de afwikkeling arbeidsintensiever is, mag geen beletsel zijn om het toch zo te doen. Transparantie rond benoemingen is een issue, getuige het feit dat de Raad voor het Openbaar Bestuur er in 2006 een van zijn adviezen aan wijdt: *Benoemingen in het openbaar bestuur: Transparant, onderbouwd en functioneel*.<sup>104</sup>

*Brief van de minister-president over VBTB, 2000*

VBTB is een rijksbreed omvormingsproces van de ministeriële begrotingen en heeft als belangrijk kenmerk dat er een relatie wordt gelegd tussen de doelstellingen van een beleidsterrein, de middelen die noodzakelijk worden

geacht om de doelstellingen te bereiken en hetgeen er feitelijk gerealiseerd wordt. Hiermee wordt tevens gepoogd de begroting transparanter te maken zodat de informatiewaarde aan derden toeneemt.<sup>105</sup>

*Bijdrage van Kamerlid De Haan (CDA) in een Algemeen overleg over VBTB, 2000*

De Kamer zal (...) met het kabinet in zijn totaliteit nog een behoorlijk gevecht moeten leveren om de doelstellingen te expliciteren en kengetallen over de input en de output te presenteren. Veel departementen zullen niet van nature de neiging hebben om dat te doen, want met meer transparantie neemt de controlebaarheid van de Kamer toe en dus ook de mogelijkheid om een minister «de strop om de hals te doen» als hij niet doet wat is beloofd.<sup>106</sup>

*Minister van SZW tijdens een Algemeen overleg over VBTB, 2000*

De **minister** erkent dat de beleidsdoelstellingen moeilijk te operationaliseren zijn. Dit is een eerste opzet die in samenspraak met de Kamer werkende weg verbeterd wordt. Het doel is een inzichtelijke en transparante begroting met meetbare prestaties. In vergelijking met vroeger heeft de Kamer met deze begroting meer mogelijkheden haar budgetrecht beter uit te oefenen.<sup>107</sup>

*Brief van de Algemene Rekenkamer over VBTB, 2002*

Tenslotte merken we op er begrip voor te hebben dat in eerste instantie nog niet alle niet-financiële informatie aan de eis van betrouwbaarheid zal kunnen voldoen. Indien ministeries in het jaarverslag transparant maken op welke wijze de informatie tot stand gekomen is en welke betrouwbaarheidsgraad aan de informatie kan worden toegekend, en bovendien voldoende ambitie aan de dag leggen om binnen een redelijke termijn aan de betrouwbaarheidseis te voldoen, kunnen wij – bij voldoende nauwkeurigheid – de informatie in beginsel en in het licht van expliciete ontwikkelingen als deugdelijk beoordelen.<sup>108</sup>

*Vierde nota van wijziging Wet op de Raad van State in verband met herstructurering, 2008*

Op dit moment voltrekt het proces van werving en selectie dat leidt tot de aanbeveling zich nog in strikte vertrouwelijkheid. Het kabinet hecht eraan dat de transparantie van dit proces wordt vergroot. Een voordeel van grotere transparantie is dat het kan leiden tot een grotere kring van kandidaten waaruit gekozen kan worden. In dit licht wordt, in lijn met het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de Raad voor Openbaar Bestuur (...) voorgesteld om de publicatie van vacatures in de Staatscourant onderdeel te maken van het proces van werving en selectie van leden en staatsraden.<sup>109</sup>

*Bijdrage van Kamerlid Elias (VVD) in een Algemeen Overleg over Aanpak administratieve lasten, 2009*

De heer **Elias** (VVD): (...) Het is allemaal prachtig verbaal omzwachteld. Als op departementen of onderdelen daarvan de boel gewoon wordt getraineed of tegengewerkt, dan wil ik dat als Kamer kunnen zien. Als de staatssecretaris daar een mooier stempeltje op zet omdat het dan beter verkoopbaar is, vind ik dat prima. Als ik het maar kan zien. Staatssecretaris **De Jager**: Voor dat laatste zullen wij kijken hoe wij op dat punt nog meer transparantie kunnen betrachten.<sup>110</sup>

### *Voorspelbaarheid troef*

Een derde variant van de *kenbare overheid* is het bieden van rechtszekerheid. Transparantie heeft betrekking op het kenbaar maken van de 'regels van het spel'. Over-

heidshandelen is voorspelbaar. Betrokkenen weten daardoor waar ze aan toe zijn. Dit is van belang in situaties waarin er forse belangen op het spel staan, zoals wanneer een partij staat voor een investeringsbeslissing die onderhevig is aan toestemming van de overheid. Van een heel andere orde is de rechtszekerheid in de positie van verdachten van misbruik, fraude of overtredingen. In beide typen situaties is belangrijk dat vooraf bekend is hoe de hazen lopen: transparantie *ex ante*. Alleen dan kan er sprake zijn van de geruststellende of beschermende werking die rechtszekerheid met zich meebrengt.

Wat wordt dan vooraf bepaald en hoe ziet dat eruit? De passages laten zien dat transparantie omwille van rechtszekerheid altijd gebeurt in de vorm van vastgelegde voorschriften. Die kunnen betrekking hebben op vormaspecten of ze zijn inhoudelijk van aard. Vormvoorschriften bieden rechtszekerheid op procedurele gronden, omdat geregeld wordt dat er bepaalde waarborgen zijn voor zorgvuldigheid. We kennen er vele in het strafprocesrecht. Door deze transparantie wordt willekeur bij voorbaat tegengegaan. In geval van gerezen twijfel bij de afhandeling is achteraf controle mogelijk.

Inhoudelijke voorschriften bevatten criteria die in de overweging moeten worden betrokken, zoals bij de toekenning van een vergunning of toelating tot een bepaalde markt. Deze transparantie biedt partijen de gelegenheid om vooraf een inschatting te maken van de kans op succes en deze af te zetten tegen de investering die gepleegd moet worden.

Rechtszekerheid is echter onvoldoende gebaat bij het *ex ante* bekend zijn als zodanig. Het is ook belangrijk dat de waarborgen adequaat zijn en zoveel mogelijk toegesneden op specifieke situaties. Dan doet zich een dilemma voor: een hoge mate van rechtszekerheid versus een goede aansluiting op de situatie. De rechtszekerheid van wetgeving staat buiten kijf, want in een democratie staat die onder parlementaire controle. Het proces om tot wetgeving te komen vergt echter lange doorlooptijden, zeker in internationaal verband. Politici in kabinet en Kamer zijn zich hiervan bewust. In snel veranderende omgevingen kan dat met zich meebrengen dat de wetgeving per saldo niet toereikend is in haar rechtszekerheid biedende werking, omdat de omschreven situatie en/of criteria niet meer passend zijn. Dan is er wel transparantie, maar die gaat *nét* niet over de juiste dingen.

De keuze voor een vorm van lagere wetgeving biedt meer mogelijkheden om in te spelen op omstandigheden. De geboden transparantie is inhoudelijk aansluitend, maar minder solide verankerd in parlementaire controle. Voor betrokkenen die in een markt, of in een nieuwe markt willen opereren, is de inhoudelijke aansluiting waarschijnlijk van grotere betekenis, waar op macroniveau de voorkeur uit zou gaan naar hogere regelgeving.

Waar rechtszekerheid geboden wordt aan verdachten herbergt het uitgangspunt van transparantie eveneens een dilemma. Want wanneer er vermoedens bestaan over misbruik, moet dat onderzocht kunnen worden zonder dat betrokkene er lucht van krijgt en ontduikende maatregelen kan nemen. Het is vervolgens de vraag of



betrokkene ingelicht wordt over de uitkomsten. Telt het principe van transparantie van bestuur naar betrokkene? Of geeft bescherming van derden de doorslag?

Het bieden van rechtszekerheid door transparantie is uiteraard een aangelegenheid van de overheid zelf als het gaat om wetten en algemene maatregelen van bestuur (AMvB's). De regering is niet de enige actor. Beleidsregels en toezichtkaders worden ook door toezichthouders ontwikkeld en toegepast. Omwille van rechtszekerheid wordt dan extra waarde gehecht aan de transparantie *ex ante*. Die brengt immers met zich mee dat belanghebbenden zelf in de gelegenheid zijn om hun onderdeel te vormen, waar het parlement hier formeel niet in positie is.

*Nota naar aanleiding van het eindverslag over Wijziging van de telecommunicatiewet, 2001*

Voor het instrument van de ministeriële regeling is in dit geval gekozen om, met behoud van de rechtszekerheid en de transparantie zo flexibel mogelijk te kunnen opereren. De telecommunicatiemarkt is immers, zo is gebleken een markt waarin snelle veranderingen, eerder regel dan uitzondering zijn.<sup>111</sup>

*Amendement van Kamerlid Pitstra (PVV) bij de Wet Bibob, 2001*

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor: Artikel 27, derde lid, wordt vervangen door: 3. Het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanbestedende dienst, stelt een afschrift van het advies beschikbaar aan de betrokkene.

#### **Toelichting**

Dit amendement beoogt het advies van het bureau Bibob gevraagd of ongevraagd ter beschikking te stellen van de betrokkene. Het getuigt van transparantie en zuiverheid van het openbaar bestuur, indien dit advies te allen tijde onverwijld aan betrokkenen ter beschikking wordt gesteld.<sup>112</sup>

*Minister van Justitie in een schriftelijk overleg over Misbruik en oneigenlijk gebruik van belastingen, sociale zekerheid en subsidies, 2006*

De Minister van Justitie acht de controleerbaarheid en de transparantie van verhoren thans meer gediend met registratie dan met de aanwezigheid van een advocaat. Het geregistreerde verhoor is, indien gewenst, geheel terug te horen. Een dergelijke objectieve controle op wat er tijdens een verhoor is gebeurd, biedt de aanwezigheid van een advocaat bij het verhoor niet.<sup>113</sup>

### **5.1.2 De ontvankelijke overheid**

Naast de kenbare overheid die laat zien welke wetten gelden en welke besluiten genomen worden, staat de betekenis van transparantie voor de overheid die zich opent voor geluiden uit de samenleving: *de ontvankelijke overheid*. Transparantie is hier vooral een middel: tot betrokkenheid van burgers, om tegenwicht toe te staan en voor servicegerichtheid.

#### *Twee weten meer dan één*

De ontvankelijke overheid stelt zich open op naar burgers. Er wordt ruimte geboden om te participeren in het democratisch proces. Transparantie is een voorwaarde voor participatie, die veel gemakkelijker wordt door ICT.

ICT wordt vanaf 1997 erkend als een krachtig hulpmiddel om participatie te bewerkstelligen. Overheidsinformatie krijgt een groter bereik. In 2000 is voor het eerst sprake van de potentiële betekenis van Internet – toen nog geschreven met

hoofdletter. De commissie-Wallage onderstreept dat een jaar later: 'Internet biedt gouden kansen voor een meer transparante overheid, voor een meer interactieve manier van beleidsontwikkeling.'<sup>114</sup>

Vanaf 2006 is er in het kader van het programma Bruikbare rechtsorde veel belangstelling voor internetconsultatie. In het rapport *Naar een responsieve overheid* breekt de interdepartementale werkgroep Openbare internetconsultatie bij voorbereiding van regelgeving een lans voor deze methode. Het pleidooi valt in goede aarde, omdat het de transparantie van het wetgevingsproces vergroot, met allerlei verwachte positieve gevolgen. De wetgeving wint naar verwachting aan kwaliteit wat betreft uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. En dat heeft weer een positieve werking op het vertrouwen in de overheid.

De beschikbaarheid van ICT geeft uiteraard een enorme impuls aan transparantie omwille van participatie, maar stelt de overheid ook voor nieuwe opgaven. Deze hebben te maken met de zorgvuldigheid van het proces en met heel praktische zaken. Zo is na twee jaar het enthousiasme voor internetconsultatie enigszins bekoeld vanwege de onbekendheid met een aantal aspecten, zoals de hoeveelheid extra capaciteit en financiële middelen die een goede uitvoering van internetconsultatie vraagt. 'Ook is niet precies duidelijk op welke wijze van internetconsultatie bij voorgenomen regelgeving het beste ingericht kan worden om aan te sluiten bij de behoeften van de samenleving. Een gebrekkige aanpak kan de dialoog met en het vertrouwen van samenleving in de overheid schaden.'<sup>115</sup>

*Brief van de minister van Grotesteden- en integratiebeleid over Actieprogramma elektronische overheid, 2000*

Het Internet kan ook een bijdrage leveren aan het transparanter maken van het openbaar bestuur, het actief betrekken van burgers bij de beleidsvorming en het verkleinen van de afstand kiezer/gekozenen.<sup>116</sup>

*Brief van de minister van Justitie over Rechtsstaat en rechtsorde, 2007*

Met de werkgroep ben ik van mening dat consultatie via internet over regelgeving in voorbereiding de transparantie van en participatie van mensen bij het maken van wetgeving vergroot. Dit kan bijdragen aan beter uitvoerbare en handhaafbare wetgeving, waardoor het vertrouwen in de overheid wordt versterkt.<sup>117</sup>

Transparantie brengt een andere interactie teweeg tussen overheid en burgers. De overheid vroeg altijd al veel informatie. Nu laat de overheid zich ook in de kaart kijken, waardoor een evenwichtiger relatie ontstaat.

De nieuwe interactiepatronen leiden niet alleen tot beïnvloeding van de overheid. Ook aan de kant van de burgers brengt het andersoortige contactenpatroon een en ander teweeg. Zij zullen gemakkelijker hun stem laten horen, en met grondiger inbreng komen. En dat vergt weer een reactie van de overheid die daar recht aan doet. Kabinet en Kamer waarden deze opbrengsten van transparantie.

Informatie over beleid in wording wordt openbaar gemaakt en burgers worden uitgenodigd zich uit te spreken, mee te denken, kritiek te leveren. Er ontstaat interactie tussen overheid en burgers, die in een vergaande vorm leidt tot coproductie van beleid. Op deze manier maakt de overheid gebruik van de kennis in de samenleving en wordt gewerkt aan draagvlak, zodat ook de legitimiteit van de over-

heid versterkt wordt. De bijdrage aan draagvlak wordt in het bijzonder van belang geacht als er controversiële onderwerpen in het geding zijn, zoals kernenergie of biotechnologie. Dan is transparantie gedurende de beleidsontwikkeling een belangrijk kenmerk dat diverse doelen dient. Verschillende opvattingen over reeds geïdentificeerde issues worden bekend, nieuwe onderwerpen waarmee rekening gehouden moet worden dienen zich aan en het biedt eveneens de mogelijkheid om het proces te kanaliseren.

*Brief van de staatssecretaris voor Binnenlandse zaken, 1997*

Het in gang zetten van deze ontwikkeling [actieve openbaarheid] acht het kabinet geboden om de betrokkenheid van de burger bij het democratische proces te behouden en te versterken. Het bestuur zal zich wel moeten instellen op de gevolgen van de toenemende transparantie. Zo zullen burgers veel gemakkelijker informatie uit verschillende bronnen samen kunnen voegen en bewerken en daarmee actiever invloed uitoefenen op de beleidsvorming. Zij worden daardoor ook veel onafhankelijker van degenen die de informatie leveren.<sup>118</sup>

*Brief van de ministers van Grotesteden- en integratiebeleid en van BZK, 2002*

Transparante overheden die meer informatie toegankelijk maken, roepen reacties van burgers en instellingen op, die vervolgens beantwoord moeten worden. Daardoor zal de interactie tussen de overheid en de diverse geleidingen van de samenleving toenemen. De overheid zal daarbij heel helder moeten maken wat de verantwoordelijkheid van de overheid is en welke ruimte zij biedt aan de maatschappelijke instellingen en burgers. Coproductie of interactieve beleidsvorming versterkt niet alleen de rol van de burger in het democratische proces, maar geeft de overheid ook de mogelijkheid om optimaal gebruik te maken van de enorme kennis en ervaring in de maatschappij.<sup>119</sup>

*De wijsheid niet in pacht hebben*

Geen democratie zonder *checks and balances*. Transparantie is ook in dit verband een veelgebruikt begrip. Transparantie heeft hier alles te maken met het kunnen bieden van tegenwicht vanuit een onafhankelijke positie, of het nu gaat om adviescommissies of om toezichthouders. De Tweede Kamer roert zich actief in dit discours. Er zijn veel pleidooien om ruim baan te geven aan toezichthouders, accountants en adviescommissies. Want de overheid heeft de wijsheid niet in pacht.

‘Ruim baan’ betekent blijkens de tekstfragmenten dat deze actoren hun werk kunnen doen zonder beïnvloeding door een minister. Zij kiezen zelf hun onderwerpen en invalshoeken, komen zelfstandig tot oordelen en kunnen deze ongemoeid opschrijven. ‘Onafhankelijkheid’ is een gevleugeld begrip, dat veel gebruikt wordt in combinatie met transparantie. Er mag geen sprake zijn van beïnvloeding van buitenaf, ook al zijn de onderwerpen controversieel, de standpunten onwelgevallig of uitspraken ongenueanceerd.

Transparantie ondersteunt deze ruimte in de vorm van procedurele waarborgen. Aanwijzingen van de minister moeten schriftelijk geschieden opdat de Tweede Kamer er kennis van kan nemen. Er is het parlement veel aan gelegen dat toezicht-

houders hun werk onafhankelijk van de minister kunnen verrichten. Rapportages van toezichthouders en accountants worden 'onverwijld' doorgestuurd naar de Kamer zodat er geen gelegenheid is voor de minister om teksten te wijzigen. De minister zet zijn commentaar in een afzonderlijk document, zodat onderscheid tussen diens opvatting en het advies of de beoordeling door de onafhankelijke derde kenbaar blijft.

Het is niet realistisch om te veronderstellen dat bewindslieden zich op geen enkele manier zouden mogen bemoeien met het werk van toezichthouders en commissies. Zij zijn immers hun 'opdrachtgever'. Hun beïnvloeding mag volgens de Kamer echter niet onopgemerkt blijven, want dat zou afbreuk doen aan de impact van de *countervailing powers*. Voorschriften rond transparantie bevorderen de onafhankelijkheid van werkwijzen en producten. Op basis daarvan kan de Tweede Kamer zijn werk naar behoren verrichten.

*Wetgevingsoverleg over de Wet op het onderwijstoezicht, 2001*

[Rabbae, Groen Links] De Kamer wil achteraf, bijvoorbeeld in de desbetreffende rapportage, ook terugzien welke aanwijzing is gegeven. Dat is goed voor de transparantie en de democratische controle. (...)

Ook ik ben van mening dat het een goede zaak is als het jaarwerkplan uiteindelijk wordt goedgekeurd. Dan komt het naar de Kamer, die daarover dan met de minister kan praten. Ook dat komt de transparantie ten goede. Alles openbaar regelen is veel beter dan bilateraaltjes of telefonades tussen het departement en de inspectie, waar wij geen enkele greep op hebben.

[minister] De inspectie brengt haar rapport uit en ik geef in een apart commentaar aan waarom ik het niet eens ben met de conclusies van de inspectie. Als ik tot een aanwijzing overga, gebeurt dat schriftelijk en wordt de Kamer daarvan op de hoogte gesteld. Dat is in het kader van de onafhankelijkheid en de transparantie van de inspectie van groot belang.<sup>120</sup>

**AMENDEMENT VAN HET LID VAN DE CAMP<sup>121</sup>**

Ontvangen 22 november 2001

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor:

Aan artikel 2 wordt een nieuw lid toegevoegd, luidende:

2. Onze Minister geeft met betrekking tot de uitoefening van de in deze wet aan de inspectie toegekende bevoegdheden uitsluitend in schriftelijke vorm zijn aanwijzingen, onder mededeling daarvan aan de Staten-Generaal.

**Toelichting**

Dit amendement regelt dat de minister mogelijke aanwijzingen aan de inspectie altijd in schriftelijke vorm geeft. Op deze wijze is er sprake van transparantie en kenbaarheid in de procedure.

*Brief van de Tijdelijke commissie onderzoek infrastructuurprojecten, 2005*

De Tweede Kamer kan alleen dan functioneren als zij over alle relevante informatie beschikt. De adviezen van de belangrijkste adviesorganen van de regering behoren zeker tot de «relevante informatie». Ook als die adviezen het kabinetsstandpunt niet ondersteunen of zelfs negatief zijn over het kabinetsstandpunt moet de Tweede Kamer erover geïnformeerd worden. Het is het volste recht van het kabinet om van die adviezen af te wijken, maar wel op een transparante manier, zodat het kabinet invulling kan geven aan haar plicht om zich tegenover de Kamer te verantwoorden.<sup>122</sup>

*Lijst van vragen en antwoorden bij Onderzoek infrastructuurprojecten, 2005*

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten is van mening dat de accountant in staat zou moeten zijn een adequaat rapport op te stellen zonder

inhoudelijke bemoeienis van de minister. De minister zendt het accountantsrapport aan de Tweede Kamer en kan uiteraard zijn of haar commentaar leveren bij de bevindingen van de accountant. De Tweede Kamer kan de accountant desgewenst om een reactie vragen op dit commentaar. Op deze wijze ontstaat een procedure van hoor en wederhoor die, vergelijkbaar met de gang van zaken bij rapporten van de Algemene Rekenkamer, schriftelijk plaatsvindt en derhalve voor de Tweede Kamer transparant is.<sup>123</sup>

### *De klant is koning*

Transparantie is een veelgebruikte kwalificatie als het gaat om de kwaliteit van de dienstverlening van de overheid, zij het dat deze betekenis van recenter datum is dan de andere varianten binnen *Hart van de democratie*. In 1998 constateert het kabinet dat een klantgerichte benadering een trend is bij de rijksoverheid en dat deze trend gekoppeld is aan transparantie van de overheid, maar daarna blijft het een aantal jaren betrekkelijk stil.

Transparantie is de sleutel tot meer kwaliteit van de overheid, in eerste aanleg in relatie tot de informatiemaatschappij en internet, in 2001 nog aangeduid als 'de elektronische snelweg'. Een jaar later verbindt de Adviescommissie ICT en Overheid gebruik van ICT expliciet aan klantgericht werken. Daarna wordt transparantie een van de nieuwe eisen die aan de overheid gesteld worden, als antwoord op een aantal trends zoals individualisering en verhoogde dienstverlening in de private sector. Consumenten worden dankzij ICT steeds vaker snel, efficiënt, servicegericht en klantvriendelijk bediend. De overheid moet mee in deze beweging, is de algemene teneur, al lijkt dat vaak *contre coeur* en met een zekere huiver gepaard te gaan.

Wat de transparantie dan zoal inhoudt en wat er verandert aan de dienstverlening wordt niet duidelijk. Wel zien we dat deze kwaliteit in één adem genoemd wordt met eigenschappen als responsief, tijdig, op maat, klantgericht, efficiënt, flexibel, ordentelijk, proactief. En er is oog voor de impact van de vergrote transparantie: fouten komen eerder aan het licht.

Als de overheid zich in de uitvoerende taken meer wil richten naar de burgers, kan de relatie tussen ambtenaren en Tweede Kamer natuurlijk niet achterblijven. Een ontvankelijke overheid is gediend met maximaal responsieve Kamerleden. De formele mogelijkheden daartoe zijn echter niet onbegrensd. Geheel in de geest van de grotere transparantie zouden er geen beperkingen moeten zijn in het verkeer tussen Kamerleden en ambtenaren.

### *Brief van de minister van Binnenlandse zaken over Positie openbaar bestuur, 1998*

Een recente trend bij de rijksoverheid is de toenemende aandacht van organisaties met directe contacten met afnemers voor de kwaliteit van hun dienstverlening. Zij geven aandacht aan de behandeling van klachten, het vastleggen van normen voor prestaties en het geven van garanties ten aanzien van de dienstverlening. Bij de rijksoverheid krijgt deze ontwikkeling thans een verdere impuls. Voor een effectief openbaar bestuur is deze trend van waarde, omdat deze de transparantie van de overheidsorganisatie bevordert en leidt tot de nodige aandacht voor degenen om wie het overheidsbeleid uiteindelijk draait: de burgers.<sup>124</sup>

*Rapport Onderzoek naar infrastructuurprojecten, 2004*

De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten beoogt met haar voorstellen (...) de contacten tussen rijksambtenaren en Kamerleden te normaliseren, maar wil niets afdoen aan het primaat van de minister. De ministeriële verantwoordelijkheid dient onveranderd te blijven. Gegeven dit uitgangspunt is de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten wel van mening dat de verhouding tussen rijksambtenaren en Kamerleden dringend aan verandering, c.q. modernisering toe is. In deze tijd van openheid en transparantie worden ambtelijke professionals gestimuleerd «meer naar buiten te gaan» en mogen met iedereen in contact treden zolang dit maar geen leden van de Tweede Kamer zijn. De Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten pleit er dan ook voor dat de Tweede Kamer de regering ertoe zal bewegen om de «Aanwijzingen externe contacten rijksambtenaren», die ook wel aangeduid wordt als «de oekaze van Kok», te laten vervallen.<sup>125</sup>

*Trendnota Arbeidszaken Overheid 2007, 2006*

De openbare sector is vooral een sector die diensten levert. Bij haar organisaties en hun medewerkers moet het besef leven dat de afnemers van die diensten - burgers, bedrijven - centraal staan. Dat besef houdt in dat organisaties open staan voor de wensen van afnemers, duidelijk aangeven wat afnemers mogen verwachten en regelmatig de tevredenheid onder die afnemers meten. (...) Maatschappelijke kwaliteit wordt daarom vooral bereikt als nadrukkelijk wordt geïnvesteerd in dienstverlening (klantoriëntatie, transparantie en reukenschap).<sup>126</sup>

### 5.1.3 De betrouwbare overheid

De kenbare overheid en de ontvankelijke overheid zijn een 'must' in een democratie. Transparantie is cruciaal in het functioneren, zowel om controle mogelijk te maken als omwille van zich openstellen voor signalen en bijdragen vanuit de samenleving. Daarnaast brengt vanaf 2000 de regering zelf transparantie in stelling ten dienste van het versterken van de eigen positie als betrouwbare overheid. 'Uw overheid deugt' is de impliciete boodschap die het gebruik van transparantie moet oproepen.

Begin deze eeuw groeit het besef dat vertrouwen in de overheid geen vanzelfsprekend gegeven is. Transparantie kan uitkomst bieden, is de veronderstelling. Want als de overheid transparantie betracht over haar eigen rol en positie, maakt dat aan burgers duidelijk wat zij van de overheid kunnen verwachten. Dat werkt positief uit op vertrouwen en op de legitimatie. Transparantie en integriteit gaan veelal hand in hand om dit vertrouwen te versterken.

Concreter is dat de overheid laat zien hoe uitvoerende taken worden verricht. Als de uitvoering transparant gemaakt wordt, draagt dat bij aan de kwaliteit van de dienstverlening en dat is weer goed voor meer vertrouwen. Er zijn allerlei instrumenten bedacht om dit te bewerkstelligen: prestatievergelijking, kwaliteitshandvesten, integriteitsprotocollen, prestatiecontracten. En via de 'leerthermometer'<sup>127</sup> maakt de overheid transparant hoe zij vorderingen maakt met deze instrumenten.

De kracht van transparantie wordt eveneens gezien in het behandelen van individuele gevallen. Bij besluiten van de overheid doet zich de situatie voor dat burgers eerder geneigd zijn een besluit te accepteren als het hun helder uitgelegd of toegelicht wordt, want dan kennen zij de achtergronden. Het goed uitleggen van beslui-

ten leidt tot meer begrip, ook als ze voor betrokkene onwelgevallig zijn. In sommige trajecten wordt de waarde onderkend van transparantie jegens betrokkenen om hen gaande het proces al te betrekken, omdat het conflicten kan voorkomen. Als de overheid investeert in transparantie van de besluitvorming, neemt de legitimiteit van de overheid toe, is de onderliggende veronderstelling.

*Brief van de minister voor Grotesteden- en integratiebeleid, 2000*

Dat persoonlijke wensen en eisen van burgers niet altijd worden gehonoreerd, zal sneller worden geaccepteerd als duidelijk is wat de redenen zijn voor afwijzing. De burger heeft behoefte aan een transparant besluitvormingsproces.<sup>128</sup>

*Trendnota Arbeidszaken overheid 2003, 2002*

(D)e afgelopen jaren, bijvoorbeeld bij de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam, (is) op wrange wijze duidelijk geworden hoe belangrijk een transparante, verantwoordelijke en betrouwbare overheid is. Een overheid die de daadkracht en besluitvaardigheid toont om terechte verwachtingen waar te maken.<sup>129</sup>

*Trendnota Arbeidszaken overheid 2008, 2007*

De legitimiteit van overheidshandelen is voor een groot deel afhankelijk van de mate waarin de overheid op een integere en transparante manier haar taken uitvoert. Als uitgangspunt hanteert zij hierbij breed gedeelde normen die publiekelijk kenbaar zijn en waarop zij ook kan worden aangesproken.<sup>130</sup>

Vanaf 2005 is *good governance* rijksbreed een thema, nadat het eerder al in diverse private en publieke sectoren opgeld deed. Daar staat transparantie veelal in het teken van verantwoording over concreet gedrag, zoals in *Alles onder controle* aan de orde zal komen. Voor de overheid als eigenstandige 'branche' staat de aandacht voor transparantie in het teken van het versterken van legitimiteit en het versterken van een veel algemener, anoniemer vertrouwen. In navolging van bedrijfsleven en branches in de publieke sector laat de overheid met een eigen gedragscode zien dat ook zij het vertrouwen van burgers waard is. De betrouwbare overheid wordt geïnstitutionaliseerd in de vorm van de modelcode Good Governance Openbare Sector. Transparantie is daarin een van de principes, naast integriteit, bestuur en toezicht, en kwaliteit van de dienstverlening, om vertrouwen van burgers te vergroten.

Van een andere orde maar wel met een potentieel brede *exposure* is het plan om de communicatieve uitingen van de rijksoverheid meer op elkaar af te stemmen en er meer eenduidigheid in aan te brengen. De commissie-Wallage benadrukt in 2001 het belang van deze lijn, onder meer door te wijzen op het belang van transparantie, waar het publiek vertrouwen mee gediend is.

*Brief van de Minister-president en de ministers van BZK en Grotesteden- en integratiebeleid, 2001*

De Commissie Wallage is van oordeel dat optimale transparantie gewenst is voor het goed functioneren van de democratie en voor het behouden of winnen van het vertrouwen van de burger. (...)

In het bedrijfsleven wordt «corporate communicatie» als onmisbare randvoorwaarde beschouwd voor succesvol opereren. Voor het rijk geldt dat een



samenhangende presentatie en passende beeldvorming in termen van bestuurlijk gezag en publiek vertrouwen, kunnen worden gezien als randvoorwaarden voor transparantie, interactiviteit en voor meer en beter bereik.<sup>131</sup>

*Trendnota Arbeidszaken overheid 2008, 2007*

Het kabinet werkt met sectoren en andere stakeholders aan een modelcode Good Governance Openbare Sector. Doel is het vertrouwen van burgers in de overheid te vergroten door het formuleren van principes voor transparantie en integriteit, bestuur en toezicht en kwaliteit van dienstverlening.<sup>132</sup>

#### 5.1.4 Balans

Over de betekenis van transparantie in de vertelling *Hart van de democratie* kunnen we als volgt de balans opmaken.

Transparantie is in *de kenbare overheid* een voor het functioneren van de democratie onmisbare waarde. Zonder beschikbaarheid van informatie kan de democratie niet functioneren. Deze veronderstelling wordt door niemand bestreden. Er is hooguit een meningsverschil over de mate waarin dat het geval kan zijn. De kenbare overheid is gericht op 'kunnen weten'. Transparantie is een democratische waarde, openbaarheid van overheidsinformatie is het middel. Het gaat zowel om informatie over beleid en geraamde uitgaven (input) als over voortgangsberichten (proces) en over prestaties en kosten (output). Afhankelijk van de aard van de informatie is deze potentieel van belang voor burgers, bedrijven of het parlement.

De overheid gedraagt zich vanzelfsprekend volgens de mores van de democratie. Zij laat zich van haar goede kant zien en stelt zich op als een betrouwbare buur. Op eigen initiatief en ruimhartig wordt informatie beschikbaar gesteld. Echter, de overheid is zich ook bewust van een aantal beperkingen. Deze maken dat zich ook een zekere huiver voordoet in het spontane en ruimhartige beschikbaar stellen.

De roep om transparantie komt bij democratische controle voort uit de behoefte aan navolgbaarheid. De Tweede Kamer wil kunnen nagaan welke overwegingen hebben meegespeeld en hoe besluiten en benoemingen tot stand zijn gekomen. Onderliggend is een zekere argwaan te bespeuren.

De Tweede Kamer is voor het uitvoeren van zijn controlerende taak in hoge mate afhankelijk van de verstrekte overheidsinformatie. Hij fungeert als kritisch tegenspeler en is voortdurend gespist op méér en betere informatie. Twee belangrijke bondgenoten voor het parlement zijn de Algemene Rekenkamer en de Raad van State. Die laten niet na om zich als hoeder van het publiek belang in te spannen voor meer transparantie. Zij dringen bij het kabinet keer op keer aan op het expliciet maken van achterliggende criteria waarop voorstellen en beslissingen zijn gebaseerd.

De *kenbare overheid* wordt gekenmerkt door consensus. Ieder gedraagt zich conform, de intenties zijn goed, daar wordt niet aan getwijfeld en ze staan niet ten principale ter discussie. In het discours worden enkele beperkingen ten aanzien van transparantie onderkend, maar die zijn van technische aard en leiden niet tot felle confrontaties. Alleen het bepalen van de 'buitenste buitengrenzen' over wat wel en niet openbaar kan zijn, geeft aanleiding tot enige discussie. Nadelen zijn niet aan de orde. Transparantie is kortom voor de kenbare overheid een onomstotelijke democratische waarde.



De *ontvankelijke overheid* stelt zich uitnodigend op. Zij neemt een open, transparante houding aan: 'kom maar aan tafel, denk vooral mee'. Het onthaal is hartelijk, warm. Maar het wordt ingegeven door welbegrepen eigenbelang. Meer draagvlak, meer begrip, minder bezwaren, betere kwaliteit van wetgeving: het zijn allemaal zaken die bijdragen aan betere dienstverlening en meer vertrouwen in de overheid. Transparant zijn loont, is de veronderstelling. Tegelijk is de overheid beducht voor minder aantrekkelijke neveneffecten, namelijk dat de gasten wel eens erg veel invloed kunnen gaan hebben op wat er in de keuken gebeurt.

De Tweede Kamer is hier de partij die op het vinkentouw zit. Die probeert als een waakhond op allerlei manieren te waarborgen dat opvattingen van derden volledig en zuiver tot hun recht kunnen komen, en dat ze niet genegeerd worden door de overheid. De overheid heeft geen andere keuze dan zich daarnaar te voegen. Soms is het geknars voelbaar. Helemaal van harte lijkt het niet te gaan. Transparantie wordt de overheid in deze variant in feite min of meer opgedrongen vanuit de omgeving: de mondige burgers, de Tweede Kamer als waakhond en bedrijven in de samenleving zetten de toon. Er is het besef dat géén gehoor geven aan de druk leidt tot grotere problemen. De overheid kiest eieren voor haar geld.

De veronderstelling in dit discours is dat het zich openstellen voor inbreng en geluiden vanuit de samenleving leidt tot betere prestaties, die vervolgens een positieve impuls geven aan vertrouwen en legitimiteit. Transparantie is een middel dat zich laat zien als kenmerk van het proces van beleidsontwikkeling.

Geconstateerd kan worden dat als de overheid het van belang vindt om transparant te zijn omwille van een grotere participatie, dat per saldo de overheid zelf dient: een hogere kwaliteit van beleid of wetgeving, meer draagvlak, minder bezwaren bij besluiten en uiteindelijk meer vertrouwen en vergrote legitimiteit.

Transparantie als in de variant van de *betrouwbare* overheid wortelt in een intrinsieke motivatie. De regering wordt zich bewust van de onaangename ontwikkeling van het dalende vertrouwen. Kennelijk wordt transparant handelen door de overheid zoals in de andere varianten uit *Hart van de democratie* niet toereikend geacht en is er behoefte om deze praktijken kracht bij te zetten door daarover eveneens expliciet te zijn.

De regering heeft een ongemakkelijk gevoel bij het tanende vertrouwen vanuit de samenleving. Ze wil een betrouwbare overheid zijn en onderneemt initiatieven om tegenwicht te bieden. Transparantie is daarin de reddingsboei. Op allerlei manieren wil het kabinet laten zien dat de publieke dienstverlening deugt. Het lijkt er soms op of dat tegen de klippen op geroepen wordt.

Er is in het discours weinig weerklank vanuit de Tweede Kamer, niet ter ondersteuning, noch kritisch. Die stilte aan de overkant maakt dat de pogingen extra geforceerd aandoen en de status van 'goede bedoelingen' niet lijken te overstijgen.

Transparantie is in dit deel van de vertelling een houdingsaspect. Een dergelijke opstelling getuigt van zelfreflectie en responsiviteit. De veronderstelling is dat die 'beloond' wordt met vertrouwen of ten minste bijdraagt aan goodwill.

Het geheel overziend kunnen we constateren dat transparantie onlosmakelijk is verbonden met democratie, als eigenstandige waarde. De overheid is in een democratie kenbaar, ontvankelijk en betrouwbaar. Dat staat kennelijk buiten kijf, want deze vertelling kent geen echte controverses.

De uitingen en gedragingen van de overheid worden gekenmerkt door een hoge mate van vanzelfsprekendheid. Uiteraard is overheidsinformatie openbaar, natuurlijk stelt de overheid zich open voor signalen uit de samenleving en het lijdt geen twijfel dat de overheid betrouwbaar is.

Daaronder zijn in het discours overwegingen te traceren die maken dat de keuzes van de overheid rond transparantie in veel gevallen ook als 'strategisch gedrag' getypeerd kunnen worden. Ze dienen óók ter versterking van de eigen positie.

Tabel 5.1 HART VAN DE DEMOCRATIE

Aspect	Kenbare overheid		
	Openbaarheid	Democratische controle	Rechtszekerheid
<i>Betekenis van transparantie</i>	Kennis kunnen nemen van overheidsbesluiten	Parlement kan regering controleren	Procedurale waarborgen bieden
<i>Motto</i>	'Recht op informatie'	'Op de vingers gekeken worden'	'Voorspelbaarheid troef'
<i>Maatschappelijke functie van overheidsoptreden</i>	Burgers informeren en draagvlak verkrijgen	Functioneren democratische rechtsstaat mogelijk maken	Houvast bieden Verrassingen voorkomen
<i>Object</i>	Besluiten Regelgeving	Begrotingen Wetsontwerpen Verantwoordingen	Behandeling overtreders Werkwijzen toezichthouders Gunningsprocedures
<i>Verschijningsvorm</i>	Staatscourant Wob Websites Ter inzage leggen	VBTB Baten-lastendienst Benoemingsprocedures	Toetsingskaders Toekenningsregelingen
<i>Informatie in opdracht van ...</i>	Tweede Kamer	Tweede Kamer	Tweede Kamer
<i>Informatie over ...</i>	Beleid Regelgeving Besluiten	Beleidsvoornemens Gerealiseerd beleid	Procedures Criteria
<i>Informatie door ...</i>	Overheid	Overheid	Uitvoeringsorganisatie Toezichthouder
<i>Primaire adressant</i>	Burgers		Belanghebbenden
<i>Secundaire adressant(en)</i>	Tweede Kamer	Burger	Tweede Kamer
<i>Betrokkenheid van de overheid</i>	Uitvoeren	Overheid onderwerpt zich aan controle	Voorschrijven Afdwingen
<i>Beperkingen</i>	Hoeveelheid Vindbaarheid Staatsveiligheid	Hoeveelheid Vaagheid informatie	[niet genoemd]
<i>Nadelen</i>	[niet genoemd]	[niet genoemd]	[niet genoemd]
<i>Dossiers</i>	Actieprogramma Electronische Overheid Beleidsnota Biotechnologie	VBTB Kaderwet ZBO's Baten-lastendiensten Onderzoek infrastructuurprojecten	Misbruik en oneigenlijk gebruik belastingen enz. Wijziging Telecommunicatiewet

Ontvankelijke overheid			Betrouwbare overheid
<i>Participatie</i>	<i>Countervailing power</i>	<i>Responsiviteit</i>	<i>Legitimiteit</i>
Betrokkenheid burgers vergroten	Tegengeluiden mobiliseren	Kwaliteit van de dienstverlening op peil	Eigen positie versterken
'Twee weten meer dan één'	'De wijsheid niet in pacht hebben'	De 'klant is koning'	'De overheid deugt'
Draagvlak bevorderen Expertise aanboren	Luisterend oor Terughoudende opstelling	Goede dienstverlener zijn	Vertrouwen vergroten
Beleid in wording	Prestaties uitvoeringsorganisaties Controversiële en/of complexe issues	Burger-/bedrijfsgerichte diensten	Positie en geloofwaardigheid van de overheid
Consultaties Internetconsultaties XPIN	Adviescommissies Parlementair(e) onderzoek/enquête Toezichthouders	Vraaggericht werken Adm. lasten beperken Open source software	Checklist <i>good governance</i> Code Good Governance <a href="http://www.integriteitoverheid.nl">www.integriteitoverheid.nl</a>
[niet van toepassing]	Op uitnodiging van de overheid	Op uitnodiging van de overheid	[niet van toepassing]
Beleidsvoorstellen Vraagstukken	'Kwesties'	Wensen van belanghebbenden	Goede bedoelingen
Participerende burgers	Commissies Toezichthouders	Belanghebbenden	Overheid
Beleidsmakers Ambtenaren	Ministers	Burgers Bedrijven	Burgers
Ministers, staatssecretarissen	Tweede Kamer	Tweede Kamer	Tweede Kamer
Proces ontwerpen Proces begeleiden	Opdracht geven Ontvangen	Uitvoeren	Bewijzen
Mandaat ambtenaren	[niet genoemd]	[niet genoemd]	[niet genoemd]
Valse verwachtingen bij burgers	[niet genoemd]	[niet genoemd]	[niet genoemd]
Actieprogramma Electronische Overheid Rechtsstaat en rechtsorde	Wet op het onderzoek Onderzoek infrastructuurprojecten	Trendnota's Arbeidszaken Overheid Actieprogramma Electronische Overheid Modernisering overheid	Trendnota's Arbeidszaken Overheid Actieprogramma Electronische Overheid

## 5.2 Empowerment



Een van de betekenissen van transparantie die zich laat optekenen in het politiek-bestuurlijk discours is die van de toerusting en versterking van groepen mensen, opdat zij zelf richting kunnen geven aan hun rol: *Empowerment*. Anders dan bij 'participatie' in *Hart van de democratie* gaat het niet om de positie van burgers ten opzichte van de overheid, maar uitsluitend om de positie op de markt, zowel op traditionele markten als op de relatief nieuwe die ontstaan door privatisering.

In de functionaliteit 'beschermen' treedt de overheid op als zaakwaarnemer van de zwakkere partij. Het betreft maatregelen om transparantie aan de zijde van de aanbieders te vergroten. Dat is een middel om de positie van de consument indirect te versterken.

De functionaliteit 'toerusten' is gericht op het in positie brengen van de vragende partij. De consumenten of belanghebbenden moeten zichzelf vervolgens weten te redden.

Transparantie heeft in de vertelling *Empowerment* steeds de functie van een middel, maar wel een middel tot diverse doelen en met allerlei 'doelgroepen'.

### 5.2.1 Beschermen

De overheid kiest in deze functionaliteit van transparantie de kant van de consument, cliënt, aandeelhouder, burger wanneer ze zich via transparantie inspant om hen te beschermen tegen onheil. Het betreft transparantie die wordt afgedwongen bij aanbieders van producten en diensten.

#### *Beter beslagen ten ijs*

Transparantie is een middel om de positie van mensen te versterken ten opzichte van aanbiedende partijen op de markt. Het gaat dan in het algemeen om het beschikbaar komen van informatie over producten en diensten. Daar kennis van hebben draagt bij aan een sterke positie. Mensen weten wat ze mogen verwachten, weten waar ze aan toe zijn. Zij komen beter beslagen ten ijs.

In de markt van de ingewikkelde financiële producten hebben consumenten veel behoefte aan informatie over de aard en risico's daarvan. De aanbieders worden door de toezichthouder verplicht om hen goed te informeren over de producten en diensten. De overheidsmarkt is evenmin een overzichtelijk geheel met zijn woud aan subsidieregelingen en aanbestedingsprocedures. Een databank kan uitkomst bieden aan degenen die hun weg proberen te vinden.

Transparantie die de uitgangspositie van burgers verbetert, is vanaf 2004 ook belangrijk op nieuwe markten waar burgers hun weg nog moeten zien te vinden. De behoefte aan transparantie is dan groot, zeker als het anonieme en 'niet tastbare' producten betreft zoals energie, telecom en kabel. Met de introductie van marktwerking in die sectoren hebben consumenten de gelegenheid om een leverancier te kiezen. Het onderscheid tussen aanbieders is echter niet gelegen in eenvoudig waarneem-

bare verschillen. Er is nog geen notie van producten, prijzen en van eisen die gesteld mogen worden. Transparantie betekent in dit geval dat de herkomst van bedragen op de factuur duidelijk wordt: wat is het vaste deel en wat het variabele, door de consument beïnvloedbare deel? Welke tarieven worden in rekening gebracht?

*Memorie van toelichting bij de Wijziging van de Wet toezicht kredietwezen teneinde de verstrekking van informatie aan het publiek te verbeteren, 1998*  
Het wetsvoorstel maakt het mogelijk regels te stellen betreffende de informering van het publiek over aspecten van de aangeboden producten en diensten, die voor de markttransparantie van belang zijn, zoals bijvoorbeeld inzicht in aanbieder, product, kosten, rendement, risico, klachtenregeling, garantieregeling, voorschriften inzake reclame en productpresentatie.<sup>133</sup>

*Verslag van een Algemeen overleg over Kabel en consument, marktwerking en digitalisering, 2004*

Het kabinet zal met de sector gaan overleggen over de introductie van een vastrechtmodel en maatregelen die de sector zelf wil treffen om de tarieven voor de consument transparanter te maken. Het overleg tot nu toe heeft niet tot resultaat geleid, maar transparantie van de tarieven voor de consument blijft het kernpunt. De consument heeft het recht om te weten wat hij betaalt voor de infrastructuur en wat voor de programma's.<sup>134</sup>

In de gezondheidszorg hebben veel partijen behoefte aan meer informatie en inzicht als marktwerking zijn intrede doet. Aan de voorwaarde van transparantie van het aanbod is echter nog niet voldaan. De behoefte aan transparantie wordt des te groter geacht omdat er naar de aard van de diensten en producten sprake is van grote informatieasymmetrie. Informatie over producten en prijzen in de vorm van diagnose-behandelingcombinaties (DBC's) is een poging die kloof te verkleinen. De gewenste transparantie wordt naar verwachting bereikt door product- en prijsinformatie beschikbaar te stellen aan belanghebbenden. De aanbieders van producten en diensten zijn aan zet. Veelal gaan er interventies van toezichthouders aan vooraf, in de vorm van zachte aandrang of strikte voorschriften.

*Schriftelijk overleg over de Wet toelating zorginstellingen 2004*

[Vraag van de VVD-fractie]

Een belangrijke vorm van marktfalen komt voort uit een ongelijke verdeling van informatie (asymmetrische informatie) tussen aanbieder en afnemer (patiënt). Dit probleem doet zich voor wanneer de markt onvoldoende transparant is en partijen geen gelijke informatie hebben over bijvoorbeeld de kwaliteit van het verhandelde product. Er komen dan transacties tot stand die niet gebaseerd zijn op juiste kennis over het product en die om die reden minder efficiënt zijn. Als de kwaliteit van het aanbod op de markt moeilijk waarneembaar is, kan dat de kwaliteit van de hele markt schaden. Hoe gaat de regering deze vorm van marktfalen minimaliseren?<sup>135</sup>

[Antwoord van de staatssecretaris van VWS]

Ik onderschrijf volledig de noodzaak om de transparantie van de zorgmarkten te versterken, vooral in het belang van patiënten en cliënten. Een belangrijke stap is het definiëren van een duidelijke productstructuur, zoals met de dbc's. Dit verbetert de mogelijkheden om zicht te krijgen op de prijs-kwaliteitverhouding van de geleverde zorg.

*Brief van de staatssecretaris van VWS over de Evaluatie Kwaliteitswet zorg-instellingen, 2005*

De set nieuwe normen geeft een streefniveau aan van alle partijen in de sector over hoe de zorg aan cliënten eruit moet zien en biedt naar mijn idee een goed handvat om de zorg waar nodig te verbeteren. De cliënt weet op basis van deze normen waar hij aan toe is, welke zorg hij mag verwachten en kan op basis van deze normen de uitkomsten van de zorg toetsen. (...) Transparantie en helderheid over de inhoud van de zorg zijn voor mij van het grootste belang.<sup>136</sup>

*Adders onder het gras zichtbaar maken*

Transparantie ten dienste van 'adders onder het gras zichtbaar maken' gaat een stap verder. Het heeft steeds betrekking op kwesties waar grote financiële belangen in het geding zijn en/of grote risico's aan verbonden zijn. De noodzaak van transparantie is groter dan louter zorgen dat er informatie komt. Vanwege de grote impact is transparantie gericht op het zoveel mogelijk voorkomen dat consumenten in een akelige positie belanden. De inbreng van de overheid krijgt dan ook gestalte in wetgeving die ertoe dient de belangen van consumenten te behartigen.

In 1998/1999 is er op de financiële markten behoefte aan transparantie omdat onvoldoende inzicht bestaat in risico's en mogelijkheden van het gebodene. Op de financiële markten gaat het om ingewikkelde, ondoorzichtige financiële producten waaraan grote risico's verbonden zijn. Via regelgeving en voorschriften van de toezichthouder wordt afgedwongen dat meer informatie beschikbaar komt, zodat deze markt aan transparantie wint. Het gaat dan onder andere over wat we later de 'woekerpolissen' zouden gaan noemen.

Bij de hervorming van het toezicht op de financiële sector in 2003 was de gebrekkige transparantie rond pensioenen een issue. Mensen hebben recht op betrouwbare informatie over hun pensioen. Maar als de toezichthouder noch de minister mag laten weten waar er sprake is van risico's door onderdekking, moet een andere weg gevonden worden. De dan geldende wet staat *naming and shaming* niet toe. Het kabinet vindt de oplossing in een regeling die de transparantie vergroot door uniforme voorlichting aan deelnemers voor te schrijven, en die onderscheid maakt tussen informatieverstrekking over de inhoud van de pensioenregeling en over de uitvoering ervan.<sup>137</sup>

*Brief van de minister van Financiën over Institutionele vormgeving van de financiële sector, 1999*

Vanwege de voor de consument veelal grote financiële belangen die met financiële producten zijn gemoeid, is adequate informatie in de financiële sector van bijzondere betekenis. Dit element neemt nog in relevantie toe gegeven de toenemende rol van marktwerking. Bovendien bevordert adequate informatieverstrekking de markttransparantie, en daarmee de concurrentie op de markt voor financiële dienstverlening. Gezien het veelal complexe karakter van financiële producten bestaat aan markttransparantie een grote en nog toenemende behoefte.<sup>138</sup>

*Verslag van een algemeen overleg over Hervorming financiële sector, 2004*

Het is niet bij wet verboden om open te zijn over onderdekking bij de fondsen, maar het is anderen, zoals de PVK of de staatssecretaris, wel verboden

om openbaar te maken om welke fondsen het gaat. De staatssecretaris is voorstander van meer transparante berichtgeving van de pensioenfondsen, waardoor gepensioneerden en actieven op de hoogte worden gesteld van de dekkinggraad, de buffers en de verwachtingen over toekomstige indexatie.<sup>139</sup>

### *Voorkomen is beter dan genezen*

Bij deze variant ligt het accent op preventieve maatregelen in verband met gevolgen die schadelijk zouden kunnen zijn voor burgers en consumenten. Anders dan in de voorgaande varianten heeft deze functie van transparantie voornamelijk betrekking op niet-materiële zaken, veelal gerelateerd aan de risico's die verbonden zijn aan ICT.

Een van de eerst onderkende risico's van transparantie is misbruik van bestanden met overheidsinformatie. Het meest prominent komt de inbreuk op privacy in de stukken naar voren, vanaf 1997. De Wet bescherming persoonsgegevens vormt de basis. De Registratiekamer waakt over misbruik van gegevensbestanden.

Transparantie wordt ingezet ter bescherming tegen inbreuken op de persoonlijke levenssfeer. Wetgeving moet regelen dat geen misbruik optreedt van gebruik van persoonsgegevens, al dan niet voor commerciële doeleinden, of dat inbreuk gemaakt kan worden op iemands gegevens als iemand een ander probeert te stalker. Enkele jaren later is de impact van 'de nieuwe economie' een punt van aandacht. Het is nog onbekend hoe die markt zich zal ontwikkelen en hoe de positie van de consument dan zal zijn. In elk geval is er het besef dat er andere normen zullen moeten gelden ter bescherming van de consument. De regering rekent het tot haar taak daarin te voorzien: transparantie kan ons behoeden voor misstanden, wordt verondersteld.

### *Brief van de minister van V&W over Agentschappen bij V&W, 1997*

Ik hecht er voorts aan te verzekeren en te bewaken dat er transparante afspraken zijn voor de toegang tot basisgegevens uit gegevensbestanden, met inbegrip van de condities waaronder deze voor commerciële doeleinden beschikbaar worden gesteld.<sup>140</sup>

### *Lijst van vragen en antwoorden Actieprogramma elektronische overheid, 1999*

In het wetsvoorstel (...) waarbij de Wet GBA in overeenstemming wordt gebracht met de Europese privacy-richtlijn, worden enkele bepalingen voorgesteld, die de transparantie van de gegevensverwerking voor de burger nog verhogen.<sup>141</sup>

Vanaf 2004 zien we dat de overheid zich weliswaar blijft inzetten voor hun welzijn, maar ook expliciet aangeeft dat consumenten, patiënten, burgers enzovoort zelf verantwoordelijk zijn, bijvoorbeeld bij problemen rond dure servicenummers die telecombedrijven aanbieden en rond financiële producten. Transparantie die de regering afdwingt is behulpzaam, maar kan niet alle risico's bij voorbaat wegnemen.



*Wijziging van de wet op de Telecommunicatie, 2006*

Het wetsvoorstel beoogt niet om alle in de markt voorkomende consumentenproblemen met betrekking tot nummers met hoge tarieven op te lossen. De consument behoudt een eigen verantwoordelijkheid om passend gebruik te maken van via dure nummers aangeboden dienstverlening. Betere tarieftransparantie en mogelijkheden om het gebruik van deze diensten te begrenzen zal de consument helpen om weloverwogen beslissingen te nemen om gebruik te maken van deze nummers.<sup>142</sup>

*Minister van Financiën in een Algemeen overleg over de Kredietcrisis, 2008*

De politiek kan die risicoweging niet tot in het oneindige van mensen overnemen. Je kunt letten op de transparantie en of mensen niet worden bedonderd; als wij dat niet doorhebben, dan herinnert de Kamer ons daar wel aan. Er zijn echter wel grenzen aan.<sup>143</sup>

*Kamerlid Weekers (VVD) in een Algemeen overleg over de Kredietcrisis, 2008*

Ik vraag me af welke informatie toezichthouders in de richting van de markt en de consumenten kunnen ventileren. Ik heb stellig de indruk dat je consumenten beter kunt waarschuwen als in een veel eerder stadium transparantie wordt betracht. Daarvan gaat ook een zelfcorrigerende werking uit.<sup>144</sup>

### 5.2.2 Toerusten

In de varianten van 'toerusten' gooit het kabinet het over een andere boeg. Transparantie wordt niet ingezet om ongewenste situaties voor burgers en consumenten tegen te gaan. Nu is transparantie een middel om hen in staat te stellen hun eigen boontjes te doppen.

*De mondiger consument*

De volgende variant van transparantie als *Empowerment* is inzicht bieden in het aanbod, om consumenten te ondersteunen bij het maken van keuzes. In het politiek-bestuurlijk discours is er vooral aandacht voor transparantie in relatie tot de positie van consumenten op de nieuwe markten: telecom, energie, gezondheidszorg en hoger onderwijs.

Als er informatie is over aanbod gaat de markt beter functioneren, want consumenten kunnen dan een keuze maken. Dat is in eerste aanleg de hoofdlijn van de redenering. Later wordt deze doorgetrokken: als consumenten in onderwijs en zorg bewuster kiezen, leidt dat tot een grotere diversiteit in het aanbod én tot kwaliteitsverhoging.

Waar er formeel iets te kiezen valt, kan dat feitelijk alleen gebeuren als er informatie is over de alternatieven. Aanbieders moeten die informatie leveren. Dan is er 'maximale' keuzevrijheid. Beschikbaarheid sec is uiteraard de eerste stap, maar gaandeweg worden er eisen gesteld aan de inhoud van de informatie. Die moet niet alleen betrekking hebben op de prijs, maar ook op de kwaliteit. Pas als die combinatie transparant is, kunnen consumenten een 'weloverwogen' keuze maken, is de achterliggende veronderstelling.

*Verslag van een nota-overleg over het Hoger Onderwijs en Onderzoekplan 2004, 2004*

[Tichelaar, PvdA] Als collegegeld wordt verhoogd, moet het voor de student transparant zijn wat hij ervoor krijgt. Volgens een woordvoerder van de studentenorganisatie zitten studenten helemaal niet te wachten op een Aldiuniversiteit. Ze willen iets terugzien voor de prijs. Dat is de waarborg die moet worden ingebouwd.<sup>145</sup>

*Wijziging van de Wet op de telecommunicatie*

**AMENDEMENT VAN HET LID VAN DAM**

Ontvangen 17 oktober 2003

De ondergetekende stelt het volgende amendement voor: In artikel I, onderdeel Z, artikel 7.8, eerste lid, onderdeel a, wordt na «tarieven» toegevoegd: en de kwaliteit van de daarvoor geleverde diensten.

**Toelichting**

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld inzake consumentenbescherming, die onder meer betrekking kunnen hebben op het bekendmaken van informatie over de geldende tarieven. Deze informatie is pas werkelijk van waarde voor de consument als daarbij ook informatie bekend moet worden gemaakt over de kwaliteit van de daarvoor geleverde diensten. Het doel van deze maatregel is immers het vergroten van de transparantie van de markt, zodat consumenten aanbieders met elkaar kunnen vergelijken. Consumenten moeten niet slechts op prijs kunnen vergelijken, maar ook op de prijskwaliteitverhouding.

Van Dam<sup>146</sup>

De normen voor adequate transparantie evolueren verder. Informatie over prijs en kwaliteit is blijkens de passages niet meer genoeg. In de gezondheidszorg wordt waarde gehecht aan de aanvulling van objectieve kwaliteitsinformatie met gegevens over de subjectieve beleving van zorggebruikers. Ook vormaspecten doen hun intrede: de informatie van de verschillende aanbieders over het arsenaal aan mogelijke producten en diensten moet toegesneden zijn op de doelgroep en bij voorkeur vergelijkbaar. Pas dan kan een 'verantwoorde' keuze gemaakt worden. De eis van vergelijkbaarheid leidt tot de aansporing om te komen tot normen en afspraken.

Naarmate aan de roep om keuze-informatie meer gehoor wordt gegeven, tekenen de beperkingen zich af. Kabinet en Kamer worden zich bewust van de grenzen van wat transparantie in dezen vermag. Bij een onvolledig arsenaal aan gegevens is de transparantie ver te zoeken, maar als er veel te veel informatie beschikbaar komt, wordt het voor consumenten weer ondoenlijk om het overzicht te houden. Onbegrijpelijke, onvergelijkbare of irrelevante informatie doet eveneens afbreuk aan de toerusting tot mondige consument. Dan is van houvast en keuze-ondersteuning geen sprake.

Keurmerken zijn er in principe om consumenten in één oogopslag te laten beoordelen of een product of dienst wel of niet deugt. Deze werking wordt echter tenietgedaan als het aanbod van keurmerken zelf een onoverzichtelijk geheel wordt. De transparantie van de transparantie is dan ver te zoeken.

*Brief van de staatssecretaris van VWS over Evaluatie Kwaliteitswet zorg-instellingen, 2004*

Pijler 1: Transparantie in de zorg

Keuzeondersteunende informatie

Om de zeggenschap van cliënten te versterken is het van groot belang dat zij beschikken over vergelijkende informatie over zorgaanbieders: een «keuze-gids» voor de zorg. Het gaat daarbij niet alleen om objectieve informatie, maar ook om de waardering van de zorggebruikers. In verschillende trajecten wordt informatie verzameld over de kwaliteit, doelmatigheid en cliëntgerichtheid van het zorgaanbod. Deze informatie moet op een gestructureerde manier beschikbaar komen voor cliënten en moet inzicht geven op producten, dienstverlening, bejegening, wachttijden, kwaliteit, effectiviteit en prijs. Hiervoor zijn nadere afspraken nodig tussen verzekeraars, aanbieders en de relevante cliënten/consumentenorganisaties.<sup>147</sup>

*Brief van de staatssecretaris van VWS over Evaluatie Kwaliteitswet zorg-instellingen, 2005*

Ik deel de conclusie van het rapport<sup>148</sup> dat er onvoldoende transparantie en keuzeondersteunende informatie over de zorg is. Ik deel daarnaast de conclusie dat een grotere differentiatie in het aanbod wenselijk is.

Transparantie heb ik steeds genoemd als essentiële voorwaarde om tot kwaliteitsverbetering vanuit cliëntperspectief te komen. Dat geldt overigens voor de volle breedte van de zorg, zowel in de AWBZ als in de curatieve zorg. Inmiddels is de website [www.kiesBeter.nl](http://www.kiesBeter.nl) beschikbaar als belangrijk medium om de transparantie te bevorderen.<sup>149</sup>

*Bijdragen Kamerleden en antwoord van de staatssecretaris van EZ in overleg over maatschappelijk verantwoord ondernemen, 2008*

‘Het woud aan keurmerken – er zijn er 250 – doet de zaak geen goed.’ (...)

‘Er zijn op dit moment zoveel keurmerken dat de consument er bijna geen wijs meer uit wordt. Wat wil de staatssecretaris daaraan doen?’ (...)

‘Er is inderdaad een overdaad aan keurmerken. De staatssecretaris wil zowel proberen om het aantal keurmerken in te dikken als om keurmerken meer kracht te geven. Dat gebeurt via de website [ConsuWijzer.nl](http://ConsuWijzer.nl), waarbij onder andere de Consumentenautoriteit betrokken is. 150 keurmerken zijn aangeschreven met het verzoek om zich te melden op deze website, zodat daar kan worden vermeld wat er achter het keurmerk zit en hoe het kan worden gehandhaafd. Hopelijk ontstaan hierdoor ook minder keurmerken.<sup>150</sup>

*Bij de les houden*

*Empowerment* gaat uiteraard ook over mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Transparantie is hier een vormvoorschrift dat bepaalt dat er informatie beschikbaar moet komen voor partijen én dat een platform biedt om de stem daadwerkelijk te laten horen. Dat gebeurt veelal in medezeggenschapsregelingen. Op deze manier, zo is de veronderstelling, ontstaat er *countervailing power* die zich kan uitspreken over de gang van zaken in de organisatie en die het management bij de les houdt. Transparantie maakt duidelijk dat partijen de formele positie hebben en op welke onderwerpen zij zich mogen uitspreken. Het management moet er rekening mee houden. De algemene teneur is dat het voor alle betrokkenen een goede zaak is dat deze transparantie bestaat.

In formele voorschriften wordt duidelijk gemaakt dat direct belanghebbenden een positie hebben en dat het management hen de ruimte moet geven. Zij kunnen invloed uitoefenen op het primair proces. Zo wordt de invloed van studenten in het hoger onderwijs gekoppeld aan de beïnvloeding van de kwaliteit van het onderwijs, want een beoordeling daarvan wordt krachtiger als studenten zeggenschap hebben, is de overtuiging.

De positieve werking van transparantie in dit verband wordt ook verwacht in bedrijven. Werknemers, aandeelhouders en de Staat als aandeelhouder worden allen geacht gebaat te zijn bij het kunnen uitoefenen van invloed, bijvoorbeeld over de inkomens van de topbestuurders van ondernemingen. Dat kan alleen als er sprake is van transparantie van de criteria voor beloningen.

*Brief van de minister van OCW over het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2001*

Voor kritische en transparante beoordeling van kwaliteit is verder een nauwe betrokkenheid van studenten bij zelfstudies en visitaties van wezenlijk belang. Studenten zullen daarom, net als nu het geval is, participeren in de zelf-evaluaties en deel uit maken van de visitatiecommissies.<sup>151</sup>

*Brief van de minister van SZW over Topinkomens, 2005*

3. Transparantie prestatiecriteria

Uitgangspunt van de Code Tabaksblat is dat beloning naar rato van prestatie dient te geschieden. Voor aandeelhouders die het beloningsbeleid moeten vaststellen is het van groot belang dat de prestatiecriteria betreffende de toekenning van bonussen, opties, aandelen en andere variabele beloningselementen voldoende transparant zijn. Indien dat niet het geval is kunnen aandeelhouders geen goed oordeel geven over de effecten van het beloningsbeleid dat zij moeten vaststellen.

(...) In het kader van het vergroten van de transparantie over beloningen en het betrekken van stakeholders bij het beloningsbeleid is in dit wetsvoorstel een bepaling opgenomen die de OR een informatierecht geeft m.b.t. de belonings-verhoudingen tussen het bestuur, het toezichtorgaan van de onderneming en groepen in de onderneming werkzame personen.<sup>152</sup>

*Een vuist kunnen maken*

Het kennen en uitoefenen van rechten is een specifieke vorm van invloed uitoefenen. We hebben eerder gezien dat transparantie ingezet wordt als basis om de positie van consumenten, studenten en patiënten te versterken, zodat ze beter beslagen ten ijs komen. Soms is die kennis alleen niet toereikend en moet de zwakkere partij legitimatie kunnen ontleen aan formele rechten. Dan moeten mensen weten óf en zo ja op welke wijze zij deze kunnen toepassen. Transparantie is dan een middel om aan belanghebbenden en hun 'tegenstanders' kenbaar te maken hoe het zit met die mogelijkheden.

Transparantie krijgt vorm in procedurele waarborgen die de formele legitimatie bieden. Duidelijk, 'glashelder', wordt waar ze terecht kunnen met klachten, waar mensen in beroep kunnen gaan, en hoe omgegaan wordt met geschillen. Steeds is aan de orde dat organisaties niet zonder meer naar eigen goeddunken kunnen handelen. Belanghebbenden kunnen hun stem verheffen en kunnen zich beroepen op geldende

procedures. Ze roepen daarmee de organisatie ter verantwoording, niet in algemene zin, maar heel specifiek voor hun concrete situatie. Zij kunnen een vuist maken. Transparantie maakt duidelijk wat er kan en moet.

De wenselijkheid wordt groter geacht in situaties waar organisaties meer autonomie verkrijgen, zoals bijvoorbeeld in het hoger onderwijs. Daar kunnen verschillen tussen instellingen optreden in toelating en beoordeling van studenten. De rechten van studenten behoeven dan versterking.

In nieuwe markten zoals de telecommunicatie en post liggen problemen tussen consumenten en aanbieders op de loer. Ook daar wordt waarde gehecht aan formele mogelijkheden om kwesties aan de orde te stellen. De procedurevoorschriften kunnen zelfs, zoals in de telecomsector, worden aangeduid als 'transparantieplichten'.

*Brief van de staatssecretaris van OCW over vernieuwing financiering in hoger onderwijs, 2005*

Zoals besproken op 13 juni jl. tijdens het Notaoverleg over de wetgevingsnotitie «Naar een nieuwe wet op het hoger onderwijs en onderzoek» ben ik voornemens de rechtspositie van de student in de nieuwe wet te versterken, onder meer door de rechtsgang voor de student laagdrempelig en transparant te maken. Elke instelling wordt verplicht een onafhankelijke commissie in te stellen die klachten en geschillen behandelt.<sup>153</sup>

*Bijdrage van de staatssecretaris van OCW in een nota-overleg over vernieuwing financiering in het hoger onderwijs, 2005*

[Een Kamerlid] heeft mij gevraagd, concreet aan te geven op welke punten de positie van de studenten wordt versterkt. Ik heb al het recht op transparante informatie [bij studiekeuze] genoemd. Ook zittende studenten moeten echter weten wat zij kunnen verwachten. Daarom wordt geregeld dat zij recht hebben op glasheldere informatie en dat de instellingen daarover glashelder communiceren. Ook wordt voorkomen dat de rechtsbescherming een zoektocht is. De procedure zal eenduidig, helder en toegankelijk zijn.<sup>154</sup>

*Nota naar aanleiding van het verslag over wijziging Telecommunicatiewet, 2006*

Bij intransparante dienstverlening, hoofdoorzaak van de consumentenproblemen, zal een geschil dat bij een geschillencommissie aanhangig wordt gemaakt voor de klager een minder zware bewijslast met zich meebrengen omdat in de nieuwe situatie eenduidige en heldere transparantieplichten op de betreffende aanbieders rusten.<sup>155</sup>

### 5.2.3 Balans

Transparantie is in de vertelling *Empowerment* vooral een middel ten dienste van marktwerking en af en toe om medezeggenschap in organisaties te versterken. De vertelling speelt zich af in het domein van nieuwe markten voor diensten en producten die voorheen in de publieke sector hun plaats vonden, en in markten voor ondoorzichtige producten ('woekerpolissen', pensioenen, persoonsgegevens). De marktwerking op onderdelen van de publieke sector leidt tot nieuwe posities. De burger is als consument de zwakste partij in deze constellatie. De regering vertrouwt er kennelijk niet zonder meer op dat de gezonde balans vanzelf ontstaat.

De kennelijke norm is dat informatieasymmetrie ongewenst is. Uit het discours spreekt de stellige overtuiging dat transparantie een goed middel is om ingewikkelde, ongrijpbare diensten en producten inzichtelijk te maken voor consumenten.

Transparantie in de vertelling *Empowerment* krijgt gestalte in de vorm van voorschriften,

- die aangeven:
  - dat informatie beschikbaar moet zijn
  - dat uitleg gegeven moet worden bij globale of complexe zaken
  - dat er grenzen zijn aan gebruik van informatie voor andere doelen
  - dat er ruimte is voor inspraak
  - dat er ruimte is voor tegenspraak
- die deels wettelijke status hebben, maar lang niet altijd
- en waarin toezichthouders een belangrijke partij zijn in het stellen van voorschriften.

In situaties waar ondoorzichtige producten en diensten aangeboden worden, heeft de consument bescherming. De regering schrijft aanbieders voor dat zij informatie moeten verstrekken en zorgt er zo voor dat consumenten kennis kunnen opdoen. Zonder druk op de aanbieders zouden zij de informatie waarvoor de verplichtingen worden opgelegd vermoedelijk niet bekendmaken.

De overheid laat zich leiden door een reeks veronderstellingen: informatie leidt tot kennis, kennis nodigt uit tot rationeel overwegen, rationele afweging is de basis voor de verstandige keuze in het mogelijke gedragsrepertoire van consumenten.

Hier zien we het kabinet dat zich opstelt als reddende engel. Daarin gaat het verder dan het belijden van goede bedoelingen. De interventies zijn gericht op preventie, op het voorkomen van onheil en ellende die burgers zou kunnen overkomen. De acties zijn geworteld in de overtuiging dat beschikbare informatie uiteindelijk leidt tot verstandiger besluiten.

De regering rekent het eveneens tot haar verantwoordelijkheid om de positie van consumenten, patiënten enzovoort te versterken. Mensen worden toegerust, in positie gebracht om hun rechten te doen gelden. Zij kunnen zich dankzij transparantie te weer stellen.

In deze variant herkennen we de veronderstelling uit de economie dat volledige transparantie van het aanbod een van de drie voorwaarden is voor marktwerking. Kabinet noch Kamer sluit de ogen voor de beperkingen: verwarring, keuzestress, 'kiespijn'. Maar de maatregelen getuigen tegelijkertijd van het heilig geloof in de rationeel denkende consument. De remedie bestaat immers steeds uit meer van hetzelfde.

Als het gaat om toerusting treedt de overheid op als zaakwaarnemer van burgers in hun hoedanigheid van consument op nieuwe markten. Zij is de *good guy* die het de burgers mogelijk maakt zich te handhaven ten opzichte van de 'grote boze buitenwereld'.

Deze acties van de regering zijn niet gespeend van eigenbelang. Er is haar, maar ook de Tweede Kamer, veel aan gelegen de marktwerking in nieuwe markten tot een succes te maken. Om dit te bereiken is het van belang dat burgers in staat zijn om keuzes te maken en hun stem te verheffen. Transparantie is hiertoe bij uitstek een goed middel.

Transparantie ten dienste van *Empowerment* is in dit discours geen controversiële aangelegenheid. Kabinet en Kamer lijken elkaar probleemloos te vinden, in de wenselijkheid tot zowel het toerusten als beschermen van burgers. Beide hebben een groot vertrouwen in de keten van rationele overweging en besluiten die transparantie bij burgers in gang zet. De hoop, en zelfs de verwachting, is bovendien dat de kwaliteit van de publieke dienstverlening erbij gebaat is.

Tabel 5.2 EMPOWERMENT

Aspect	Beschermen			Toerusten	
	Versterken (rechts)positie	Belangen behartigen	Voorzorgsmaatregelen	Kunnen kiezen	Invloed uitoefenen
Doel	Toegang bieden tot marktinformatie op nieuwe markten/over complexe producten	Schade van onwetende consument beperken	Voorkomen van misbruik van consumenten	Consument in positie brengen op markten	Kwaliteit verbeteren
Motto	'Beter beslagen ten ijs'	'Adders onder het gras zichtbaar maken'	'Voorkomen is beter dan genezen'	'De mondiger consument'	'Bij de les houden'
Maatschappelijke functie van overheids-optreden	Zwakkere partij ondersteunen	Op de bres voor de zwakke partij	Potentiele risico's en misbruik reguleren	Een voorwaarde voor marktwerking realiseren	Countervailing power voeden
Object	Overheidsinformatie: regelingen, wetten Productinformatie	Financiële producten	Persoonsgegevens Beleggingen	Productinformatie	Praktijk op onderwijsinstellingen
Verschijningsvorm	Toegang tot overheidsbestanden Financiële bijsluiter DBC's	Vormvereisten Transparantie verplichtingen	Wet bescherming persoonsgegevens Standaard voor performance-aandelen	Studiekeuzeinformatie Keuzegids voor de zorg www.kiesbeter.nl Keurmerken	Deelname visitatie-commissies, medezeggenschap Klachtenregeling Geschillencommissie Transparantie-verplichtingen
Informatie in opdracht van ...	Toezichthouder	Maatschappelijke druk	Maatschappelijke druk	Overheid	Overheid
Informatie over ...	Regelingen Facturen Prijsopbouw Risico's van financiële producten	Risico's Kosten	Toegestane vormen van gebruik	Kenmerken van producten en aanbieders	Reilen en zeilen
					Rechten van consument, patiënt, student



Beschermen			Toerusten			
Aspect	Versterken (rechts)- positie	Belangen behartigen	Voorzorgsmaat- regelen	Kunnen kiezen	Invloed uitoefenen	Rechten kennen
Informatie door ...	Overheid Aanbieders	Aanbieders	Overheid Aanbieders	Intermediairs	Bestuur	Aanbieders
Primaire adressant	Burger Consument financiële producten	Consumenten	Consumenten	Consumenten, patiën- ten, studenten	Belanghebbenden	Belanghebbenden
Secundaire adressant(en)	Tweede Kamer	Tweede Kamer	Tweede Kamer	Andere aanbieders	Uitvoerenden	Tweede Kamer
Betrokkenheid van de overheid	Regelgeving voor- schrijven Toezichthouder in stelling brengen	Reguleren	Waarborgen bieden	Bevorderen branche- activiteiten	Bevorderen	Voorschrijven
Beperkingen		Bij energie: geen an- dere producten Patiënt snapt spook- nota's niet	Niet alle risico's kunnen voorkomen worden	Veelheid aan keurmerken		
Nadelen	[niet genoemd]	[niet genoemd]	[niet genoemd]	[niet genoemd]	[niet genoemd]	
Dossiers	Actieprogramma Electronische Overheid Hervorming toezicht op de financiële sector	Toezicht financiële sector Evaluatie Kwaliteits- wet	Toezicht financiële sector ICT	Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan Wijziging telecomwet DBC's WTZi Evaluatie Kwaliteits- wet	Topinkomens Medezeggenschap onderwijs	Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan

### 5.3 Alles onder controle



Een groot deel van de passages met ‘transparantie’ vormt met elkaar de basis voor de vertelling die ik *Alles onder controle* noem. Transparantie heeft bij *Alles onder controle* altijd betrekking op uitvoerende taken, op feitelijk gedrag en op intenties. Partijen willen dit kunnen beoordelen, zich er een oordeel over kunnen vormen. Wat het object is en waar-toe die beoordeling strekt, is zeer divers.

Achter de aanduiding *Alles onder controle* gaan in hoofdlijnen drie betekenissen schuil, de letterlijke en de figuurlijke, en een variant daartussenin.

In de letterlijke betekenis gaat het om *beheersen*, om het nagaan of regels, wetten of afspraken nageleefd worden: ‘klopt het?’. Kamer en kabinet hebben in het bijzonder behoefte aan controle waar de uitvoering van publieke taken in het geding is en waarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid geldt. Een zekere argwaan vormt de onderstroom.

In de figuurlijke betekenis is de intentie een hele andere. Transparantie is gericht op *geruststellen*: alles is in orde, ‘het deugt’. Het gaat om het laten zien dat actoren vertrouwd kunnen worden. De transparantie die dit moet bewerkstelligen is niet alleen gericht tot de volksvertegenwoordiging, maar ook tot burgers en bedrijven.

Te midden van deze uitersten bevindt zich een derde categorie. Deze is de worsteling van de overheid met het verstrekken van meer autonomie aan voorheen strikt gereuleerde sectoren. De noemer is ‘geen autonomie zonder verantwoording’. Dat geldt des te meer bij op afstand geplaatste taken, die zich aan de waarneming van kabinet en Kamer onttrekken. En nog sterker is de behoefte aan controle wanneer er tevens sprake is van het openen van markten, waarop zich allerlei onvoorspelbaarheden en ingewikkeldheden blijken voor te doen. Argwaan en vertrouwen strijden om de voorrang.

#### 5.3.1 Waar zit het fout?

Aan het ene uiterste van het continuüm binnen *Alles onder controle* staat de functie van transparantie in het tegengaan van misbruik of fraude. Het gaat in deze passages altijd over geld. Waar zit het fout, of waar kan het misgaan? De achterliggende gedachte is dat er geen sprake kan zijn van het bevoordelen van een partij die er geen recht op heeft. Of het nu gaat om kortingen voor apothekers, uitkeringsfraude, witwassen, misbruik van voorkennis bij aandelenhandel, spookstudenten bij onderwijsinstellingen, dit moet tegengegaan worden. Daartoe moet informatie boven tafel komen die uiteraard over het algemeen niet door de overtreders (burgers, bedrijven) zelf geleverd wordt. De overheid, bijvoorbeeld in de hoedanigheid van de AID, de FIOD of de accountantsdienst, moet op zoek.

Transparantie is aan de orde als eigenschap van de regels of procedures die bepalen wat wel en niet geoorloofd is. Hoe eenduidiger en eenvoudiger de grenzen bepaald worden, des te gemakkelijker is het voor gezagsdragers om ongewenste

effecten teniet te doen. De verwachting is tevens dat er een preventieve werking van uitgaat wanneer de regels bekend én helder zijn.

Volgens de passages ontbreekt in sommige situaties juist de duidelijkheid over de grenzen van al dan niet ongeoorloofd omgaan met (publiek) geld. Deze kwestie is actueel waar overheidstaken op afstand van de overheid worden gezet, of waar de overheid meer afstand in acht neemt. Mogen baten-lastendiensten reserveringen aanleggen om risico's op te vangen of blijven die ten laste vallen van de moeder-departementen? Hoeveel eigen vermogen is reëel voor onderwijsinstellingen? Op deze vragen zijn nog geen antwoorden. Er is wel angst voor misbruik. Transparantie is dan de nieuwe verplichting om de informatie bekend te maken. De veronderstelling, en hoop, is dat de ervaringsgegevens een basis vormen voor de te stellen normen.

Transparantie is een wapen tegen misbruik en fraude, omdat aan de hand van heldere regels duidelijk gemaakt wordt waar er sprake is van onrechtmatig verkregen geld. Dan is er een legitieme basis voor correctie. In de nieuwe verhoudingen van de overheid ten opzichte van uitvoeringsorganisaties is transparantie over vermogens en reserves een middel om te komen tot normstelling, om het ongemakkelijke gevoel van (potentieel) misbruik weg te nemen.

*Brief van de ministers van Financiën, van Justitie en van Economische zaken over Misbruik en oneigenlijk gebruik van belastingen, sociale zekerheid en subsidies, 2002*

Het doel van de maatregelen is om misbruik van toondereffecten tegen te gaan door te zorgen voor transparantie ten aanzien van het houderschap: opsporingsinstanties moeten te allen tijde de identiteit van de houder van toondereffecten kunnen traceren.<sup>156</sup>

*Brief van de minister van Financiën over Evaluatie baten-lastendiensten, 2002*

Het kunnen vormen van voorzieningen voor specifieke risico's vergroot ook de transparantie. Immers, er moet expliciet aangegeven worden voor welk specifiek risico de voorziening wordt gevormd en de omvang van de voorziening moet onderbouwd zijn.<sup>157</sup>

*Brief van de minister van Justitie over de Wet melding ongebruikelijke transacties, 2005*

De wet heeft een afschrikwekkende werking op criminelen omdat door het zichtbaar maken van ongebruikelijke transacties de financiële dienstverlening transparant wordt gemaakt.<sup>158</sup>

### 5.3.2 Eens kijken of het klopt

In de geest van *New Public Management* is belangrijk dat producten en diensten van de overheid letterlijk op waarde geschat kunnen worden. Tegen de achtergrond van bezuinigen en privatiseren/op afstand plaatsen van taken is die vraag des te relevanter.

In het discours komt naar voren dat er behoefte is aan meer informatie en aan specifiekere informatie. Transparantie is dan een geveleugeld vereiste. Het speelt een belangrijke rol in de relatie tussen de principaal (ministerie) en de agent (agentschappen, ZBO's, RWT's). Transparantie ontstaat door uiteenrafelen, detailleren en expliciteren

van bedrijfsprocessen, kostprijzen, prestatiecontracten enzovoort. De mogelijkheden van transparantie worden niet via wetgeving gecreëerd. Ze komen beschikbaar via de organisatorische constructie van de baten-lastendienst. Zo'n dienst is krachtens regelgeving onderhevig aan bepaalde regels via de instellingsvoorwaarden waarin bepaald wordt dat gewerkt moet worden met integrale kostprijzen.

Van de overheidstaken die de afgelopen decennia in agentschappen<sup>159</sup> zijn ondergebracht, moeten vanaf 1995 om te beginnen de kostprijzen transparant gemaakt worden. In veel gevallen worden hogere eisen gesteld en moeten de *integrale* kostprijzen bepaald en bekendgemaakt worden. Daarmee kan de efficiency beoordeeld worden.

Een paar jaar later gaan de wensen voor transparantie een stap verder. Dan wordt gevraagd om het opstellen van prestatiebegrotingen, waarin prijskaartjes aan de te leveren prestaties worden gehangen. Kengetallen en benchmarks zijn bij uitstek de hulpmiddelen om de verlangde transparantie te bieden. Belangrijk is ook de functie van transparantie voor 'resultaatgericht management'. Transparantie wordt geacht van waarde te zijn voor zowel de agent als de principaal. Het leidt tot meer kostenbewustzijn en hiermee tot een positief effect op de doelmatigheid. Het management heeft meer munitie in handen om bij te sturen. Opdrachtnemers kunnen scherper nagaan of aan hun wensen voldaan wordt.

*Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat over Agentschappen bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1995*

Zoals blijkt uit een in 1994, in opdracht van de directie OZ, uitgevoerd onderzoek door KPMG Klynveld Accountants, is de directie in staat relevante producten en diensten meetbaar te maken.

Dit zelfs op een zodanige wijze dat er een kostenallocatiemodel ontwikkeld kon worden. Het ontwikkelde model geeft inzicht in de kosten per gedefinieerde productgroep en per afnemer van de directie. Het meetbaar maken van producten en diensten leidt direct tot transparantie van de door de directie te hanteren tarieven.<sup>160</sup>

*Kamerlid Oudkerk (PvdA) tijdens een Algemeen overleg over Kostenbeheersing in de gezondheidszorg, 1997*

Meer in het algemeen achtte de heer Oudkerk het niet onbelangrijk om op korte termijn transparant te hebben wat de onderbouwing is van de tarieven die medici, paramedici en andere werkers in de gezondheidszorg hanteren. Waarom kost iets wat het kost? Het ontbreekt nu aan transparantie van het hoe en waarom van alle prijzen in de gezondheidszorg. Hij doelde op de «value for moneydiscussie»: wat wordt voor welke prijs gedaan en waarom? Dat geldt voor fysiotherapeuten, huisartsen, specialisten, enz.<sup>161</sup>

*Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat bij de instelling van Rijkswaterstaat als baten-lasten-dienst, 2005*  
*Resultaten worden meer zichtbaar*

Het proces om te komen tot een baten-lastendienst, leidt tot een duidelijke definitie van de producten en diensten van Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie en de bijbehorende kostprijzen. Hierdoor ontstaat transparantie in de aansturing tussen het moederdepartement en de uitvoeringsorganisatie RWS. Het ministerie en de politiek kunnen een betere afweging maken tussen het resultaat en de te maken kosten.<sup>162</sup>

*Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009*

Het kabinet wil de sturing op rijksniveau versterken door transparantie van de uitgaven voor externe inhuur. Deze transparantie is basis voor de discussie over nut en noodzaak aangaande externe inhuur. Het kabinet stelt een algemene norm vast voor een redelijk niveau van externe inhuur. Deze norm is leidend voor het devies: «comply or explain». Je volgt de norm of je legt nadrukkelijk uit waarom je er van afwijkt.<sup>163</sup>

De transparantie is in de onderzochte passages eerst en vooral wenselijk vanwege de mogelijkheden tot grotere doelmatigheid. Bijkomend voordeel van transparantie voor de principaal is dat hij meer inzicht krijgt in het doen en laten van de agent (uitvoeringsorganisaties) waardoor de controlerende taak beter verricht kan worden. Maar de ervaring leert dat er een ongemakkelijk neveneffect aan verbonden is, namelijk het risico dat er meer kritiek te geven valt. De organisaties die hieraan onderhevig zijn, bevinden zich in een kwetsbaarder positie. Wie meer laat zien, roept meer bemoeienis over zich af.

De vele inspanningen voor transparantie zijn alle gericht op het bieden van inzicht in de mate waarin op afstand geplaatste overheidsonderdelen efficiënt en effectief te werk gaan. Nu de activiteiten die altijd al, maar 'anoniemer' onder de ministeriële verantwoordelijkheid verricht werden als zodanig meer zichtbaar worden, lijkt er een versnelde behoefte om dan ook echt te willen weten hoe het zit. Meer te weten komen is aanleiding om door te vragen. 'We moeten er wel grip op houden'. Dát er meer mogelijkheden komen tot controle door de agent, wordt in het discours aangegrepen als argument om de status van baten-lastendienst of agentschap te verlenen. Over nadelen wordt eigenlijk niet gesproken; over belemmeringen evenmin. De zucht naar transparantie lijkt doorslaggevend. Nu duidelijker wordt voor welke opgaven de op afstand geplaatste organisaties staan, willen kabinet en Kamer ook het onderste uit de kan, zo lijkt het.

*Brief van de minister van Financiën over de Evaluatie Baten-lasten-diensten, 2004*

Een keerzijde van deze grotere transparantie is de mate van kwetsbaarheid van deze diensten. Door meer transparant te zijn komt ook meer informatie aan het licht dan bij andere onderdelen van een ministerie. De kwaliteit van het financieel beheer van diensten die een batenlastenstelsel voeren krijgt ieder jaar veel aandacht in de rapportage van de Algemene Rekenkamer. De bijzondere positie van deze diensten maakt dat alles wat zij doen zichtbaar is en onder een vergrootglas wordt gelegd. Dit kan ten onrechte het beeld oproepen dat de kwaliteit van het financieel beheer onder de maat is. Het is mijn stellige overtuiging dat de kwaliteit van het financieel beheer juist bij diensten die een baten-lastenstelsel voeren door hun status een positieve impuls krijgt.<sup>164</sup>

### 5.3.3 Krijgen we waar voor ons geld?

In de passages zien we dat de Tweede Kamer vanaf 1999 niet langer genoeg neemt met de ofwel eenzijdige rapportages over prijs/prestatie dan wel met de 'lege' verantwoording over verrichte werkzaamheden en geleverde prestaties. Rijksuitgaven moeten voortaan niet alleen gekoppeld worden aan prestaties sec, maar ook aan beleidsdoelen.

VBTB en Verantwoordingsdag zijn de institutionele dragers van deze nieuwe lijn. De Tweede Kamer wil kunnen bepalen of er sprake is van effectieve besteding van publieke middelen. De VBTB-eisen zijn in eerste aanleg van toepassing op de begrotingen van elk van de ministeries. Dankzij de nieuwe begrotingsvoorschriften zal er meer transparantie zijn over de wijze waarop en mate waarin de beleidsdoelen gehaald worden. De ambities zijn stevig: aan de hand van kengetallen en indicatoren gaat het lukken om de output zichtbaar te maken, gerelateerd aan de gemaakte kosten. De verwachtingen zijn hooggespannen, al is er ook oog voor de beperkingen die met dit systeem op de loer liggen. Komen kwalitatieve gegevens nog wel aan bod?

*Nota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording 1999*

«Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» zal leiden tot een transparante beleidsbegroting, een helder begrotingsproces en een adequate beleidsmatige verslaglegging over de bereikte resultaten voor alle betrokkenen.<sup>165</sup>

*Brief van de minister van Defensie over Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, 2000*

Uiteindelijk zal in de Defensiebegroting 2003, met behulp van de doelstellingen voor operationele gereedheid en de bijbehorende prestatieindicatoren/kengetallen, de output van de totale krijgsmacht transparant worden gemaakt. De output, zijnde de voor inzet gereede operationele eenheden, zal worden gemeten met behulp van een samenstel van indicatoren op het gebied van materiële gereedheid, personele gereedheid en geoefendheid.<sup>166</sup>

*Kamerlid Balkenende (CDA) in een Algemeen overleg over VBTB, 2000*

Hoewel het op zichzelf goed is dat de verdiepingsbijlage wordt opgeschoond, zou een gevolg kunnen zijn dat deze nog slechts louter en alleen cijfers bevat. Waar sprake is van substantiële veranderingen, kan, juist met het oog op een transparante weergave van ontwikkelingen, een kwalitatieve toelichting eigenlijk niet worden gemist.<sup>167</sup>

Een andere invalshoek is die van de besturingsfilosofie die een terughoudende overheid propageert en meer autonomie laat aan de uitvoerende organisaties. Dat moet gepaard gaan met 'loslaten' en dat lijkt kabinet noch Kamer gemakkelijk af te gaan. Transparantie is bij uitstek het issue waarin de worsteling zichtbaar wordt. In de passages is op zijn best sprake van wat we 'voorwaardelijk vertrouwen' kunnen noemen. De uitvoerende organisatie moet het vertrouwen éérs afdwingen, door te laten zien dat prestaties op orde zijn, dat er voldoende *checks and balances* zijn, dat er een kwaliteitssysteem is enzovoort. De legitimatie om ondanks de beleden ommekeer nog zo actief aan het stuur te blijven, wordt door de politici beurtelings gevonden in drie argumenten:

1. Er zijn publieke middelen in het geding, dus moet het parlement de vinger aan de pols kunnen houden (democratische controle).
2. De minister draagt systeemverantwoordelijkheid, dus continuïteit van de publieke dienstverlening mag niet onopgemerkt in gevaar komen.
3. Controle is een vanzelfsprekend tegenwicht voor autonomie, en dat is gerechtvaardigd omdat het om publieke diensten gaat.

Transparantie van de zijde van de uitvoeringsorganisaties in de vorm van rapportage over plannen en prestaties biedt de mogelijkheden om aan deze vereisten tegemoet te komen.

*Groen Links in verslag over de Kaderwet ZBO's, 2001*

Het is naar het oordeel van de leden van deze fractie gelukkig te noemen dat het voorliggende wetsvoorstel kan en mag begrepen worden als een ommezwaai van de politiek-maatschappelijke pendule, waarin de uitvoering van rijkstaken op afstand meer en meer met kritische vragen omkleed wordt. Dit is temeer gelukkig nu blijkt dat in veel gevallen van privatisering en verzelfstandiging de verantwoordingsrelatie tussen rechtspersonen die een wettelijke taak verrichten en de politiek-bestuurlijke organisatie vertroebelt, wat kan leiden tot verwaarlozing van het toezicht op de uitvoering en de handhaving, tekortkomingen in de financiële verantwoording en een gemis aan transparantie bij de uitvoering van rijkstaken.<sup>168</sup>

*Verslag van een schriftelijk overleg over Onregelmatigheden in de bekostiging van het (hoger) onderwijs, 2004*

Het bereiken van een goede balans tussen autonomie en verantwoording en een acceptabele administratieve lastendruk is echter een ontwikkelingsproces, dat tijd vraagt. (...) (Ik) wil daaraan toevoegen dat wél beseft moet worden dat autonomie en rekenschap onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Van professionele instellingen mag worden verwacht dat zij op transparante wijze verantwoording afleggen aan de overheid en aan de omgeving van de instelling over de bereikte resultaten, zowel in kwalitatief als in kwantitatief opzicht.<sup>169</sup>

*Uit motie Tichelaar c.s. bij behandeling van het Hoger Onderwijs en Onderzoekplan 2004*

(...) van mening, dat meer autonomie voor de instellingen op basis van publieke middelen tegelijkertijd moet leiden tot meer verantwoording en transparantie; (...)<sup>170</sup>

*Brief van de staatssecretaris van VWS over de Evaluatie kwaliteitswet zorginstellingen, 2005*

Ik ben van mening dat het loslaten van regels hand in hand zou moeten gaan met transparantie en vergelijkbaarheid van instellingen. Mijn streven is dan ook om bij iedere stap die er gemaakt wordt naar transparantie een stap gemaakt kan worden met het terugtrekken van regels, processen, voorwaarden waar dat kan.<sup>171</sup>

*Vergeer, SP bij het Nota-overleg Vernieuwing financiering Hoger onderwijs, 2005*

Een waterdicht georganiseerde transparantie en controle zijn nodig bij een terugtrekkende overheid, want je moet zeker weten dat geen misbruik van de autonomie wordt gemaakt.<sup>172</sup>

Een verwant issue dat in de teksten naar voren komt, is het uitvoeren van proportioneel toezicht. Voor dit 'mildere' verticale toezicht bestaat pas legitimatie als de organisatie een stevige traditie heeft laten zien in het horizontaal toezicht of als de interne kwaliteitssystemen de inspectie zodanig veel vertrouwen inboezemen dat deze wel met minder toekan. De Algemene Rekenkamer betoont zich een bondgenoot in deze opstelling.

In sommige situaties 'overtreft' de impact van transparantie de aanvankelijke intenties. Er ontstaan veel meer inzichten dan voorheen, die soms risico's aan het licht brengen, maar ook onverwachte, welkome mogelijkheden bieden voor (bij-)sturing.

*Brief van de minister van BZK over Modernisering overheid, 2003*

De overheid heeft een systeem-verantwoordelijkheid voor de inrichting van een adequaat systeem van checks en balances op de verschillende terreinen van overheidsoverheid. Voor de rol van burgers en hun organisaties bij deze horizontalisering denkt het kabinet aan een mix van instrumenten als certificering, klantenpanels, kwaliteitscontracten en prestatie-vergelijking.<sup>173</sup>

*Algemene Rekenkamer, lijst vragen en antwoorden over rapport RWT5, 2007*

Wij zijn minder positief over het feit dat de minister voor BZK in zijn brief geeft dat als een minister voldoende vertrouwen heeft in de betrouwbaarheid en volledigheid van de verantwoordingsinformatie van een RWT of ZBO, zijn toezichthouder dan afziet van eigen toezichtonderzoek. Wij hebben er in het RWT5-rapport op gewezen dat de horizontale checks and balances over het algemeen nog niet volledig ontwikkeld zijn, en daardoor nog niet zodanig functioneren dat zij voor een minister voldoende transparant, betrouwbaar en relevant zijn om er zijn of haar toezichtsinspanningen nu al op te kunnen baseren.<sup>174</sup>

*Brief van de minister van VWS over Invoering Diagnose Behandeling Combinaties, 2007*

Overigens hebben de echte baten van het DBC systeem betrekking op transparantie, nooit eerder is zoveel informatie beschikbaar geweest over de ziekenhuiscareer zowel voor verzekeraars, patiënten en overheid.<sup>175</sup>

### 5.3.4 Deugt het wel?

Voor sommige typen publieke dienstverlening geldt dat betalen en benutten niet in één hand liggen, zoals bij gezondheidszorg en onderwijs. Burgers zijn dan meer geïnteresseerd in informatie over de kwaliteit dan in kennis over kosten. Maar die kwaliteit kunnen burgers niet zonder meer beoordelen en moet daarom transparant gemaakt worden.

Transparantie is bij deze variant van *Alles onder controle* multi-inzetbaar. In sommige redeneringen is transparantie een middel om te komen tot benchmarking: gegevens komen beschikbaar. Elders is het andersom: door benchmarking met een index of door een protocol wordt transparantie bewerkstelligd, ontstaat inzicht. Bij de index Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen worden beide invalshoeken zelfs gecombineerd: 'benchmark (...) is een instrument om de ontwikkeling van transparantie in de maatschappelijke verslaggeving te monitoren én om deze transparantie te stimuleren'.<sup>176</sup> De multi-inzetbaarheid vinden we op meer plekken: door standaardisering en normstelling ontstaat transparantie. Maar elders moet transparantie juist leiden tot normen. Een 'vergelijkbare methodiek' wordt de ene keer beschouwd als voorwaarde voor transparantie en in een ander geval is zo'n methodiek de opbrengst.

Blijkens de passages worden voorheen gesloten bastions als die van de medisch specialisten en rechters dankzij transparantie enigszins kenbaar. We komen meer te



weten over de prestaties van organisaties zoals verpleeghuizen en scholen. Dat is een goede zaak uit oogpunt van verantwoording, maar ook om het maatschappelijk vertrouwen in de instituties te vergroten. Burgers hebben bovendien baat bij de kwaliteitsinformatie wanneer zij voor de keuze staan waar ze zich als patiënt of student zullen melden. De organisaties zelf hebben naar de opvatting van de regering ook een groot belang bij transparantie, omdat zij kunnen leren van de informatie over anderen en daarmee hun eigen kwaliteit kunnen verhogen.

Deze mooie opbrengsten komen natuurlijk niet vanzelf tot stand. We zien dat de overheid op een aantal plekken initiatieven neemt tot regulering, om zeker te stellen dat relevante informatie van de aanbieders beschikbaar komt. Vormvoorschriften voor de inhoud van jaarverslagen dienen daartoe. Een aantal ZBO's trekt het initiatief naar zich toe en komt met het Handvest Publieke Verantwoording. Andere branches pakken de handschoen op om te komen tot zelfregulering door keurmerken in het leven te roepen.

De vergelijkbaarheid van informatie is in de onderzochte passages een punt dat in het bijzonder aandacht krijgt, omdat naar de opvatting van de regering pas dan inhoud gegeven kan worden aan het beoordelen van prestaties, het faciliteren van leren van elkaar en aan het ondersteunen van het keuzeproces. Transparantie dient de vergelijkbaarheid in de gedaante van meetmethoden, indicatoren, normen, benchmarks. De overheid stimuleert veelal dat deze er komen, maar gaat ze niet zelf ontwikkelen. Zowel in onderwijs als gezondheidszorg worden 'veldpartijen' nadrukkelijk gezien als degenen die aan de wieg staan van kwaliteitsindicatoren. De professionals zelf weten immers het beste welke dat moeten zijn. De leveranciers van de informatie zijn de ZBO's, de universiteiten, de ziekenhuizen, de verzekeraars. Zij moeten zich voegen naar de formats, standaards en protocollen om de informatie aan te bieden. Dat kost tijd, maar het biedt hun ook voordeel, zo is de veronderstelling van het kabinet, want zij kunnen er ook van leren.

Transparantie van kwaliteitsinformatie wordt vanaf 2004 als een belangrijke geruststellende pijler beschouwd voor alle onderdelen waar marktwerking in de gezondheidszorg op gang komt. Of het nu gaat om de AWBZ, de ziekenhuizen of de DBC's, met zijn ontlukende markten is de gezondheidszorg is een sector waar de behoefte aan vergelijkbaarheid groot is.

De Kwaliteitswet zorginstellingen<sup>177</sup> en de Wet marktordening gezondheidszorg<sup>178</sup> leunen stevig op de mogelijkheden om prestaties en kosten niet alleen inzichtelijk te hebben, maar ook te kunnen vergelijken tussen instellingen. Adressant van deze informatie zijn in eerste aanleg vooral de overheid zelf en de verzekeraars. Vanaf 2004 wordt de functie van 'keuze-informatie' hier nadrukkelijker aan gekoppeld, ten behoeve van burgers. De 'keurmeesters' onder de toezichthouders zijn belangrijke zaakwaarnemers van de burgers. Met hun toezicht borgen zij de basiskwaliteit van de publieke dienstverlening, zodat de burgers erop kunnen vertrouwen dat het aanbod deugt. Om dat daadwerkelijk na te kunnen gaan, moeten de bevindingen van de inspecties openbaar zijn.

Aan ambities geen gebrek in *Alles onder controle*. Is er daarnaast oog voor de beperkingen of eventuele nadelen van deze transparantie? Dat is zeker het geval, zij het in beperkte mate.

Noch in het streven naar vergelijking, noch in de uitvoering is transparantie van kwaliteitsinformatie eenduidig. Er doen zich allerlei worstelingen voor. Hoe strikt moet de vergelijkbaarheid zijn, bijvoorbeeld in de tijd of van indicatoren? Is er ook plaats voor kwalitatieve informatie? Hoeveel ruimte mag er zijn voor variëteit? En wat te doen bij 'concurrerende' vergelijkingen, die nog verschillende uitkomsten bieden ook? Meer dan eens wordt, als in een reflex, ingezet op nog meer pogingen tot standaardiseren, uniformeren en reguleren.

*Brief van de minister van OCW over het Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000, 2000*

Transparantie van de kwaliteit van het onderwijs.

Accreditatie verleent een formeel keurmerk en rondt het proces van kwaliteitszorg, anders dan nu, af met een expliciet totaaloordeel. Dit markeert een duidelijk onderscheid tussen opleidingen die wel en die niet aan de kwalitatieve maatstaven voldoen. Bovendien waarborgt het accreditatieproces een heldere onderbouwing van het totaaloordeel op basis van de vooraf gestelde kwaliteitseisen.<sup>179</sup>

*Trendnota Arbeidszaken overheid 2002, 2001*

In oprichting is een benchmark-kennisbank voor de publieke sector. Immers, benchmarking is een krachtig hulpmiddel, maar stelt tegelijk hoge eisen. Het instrument moet op correcte wijze worden ingezet, onder de juiste randvoorwaarden. Uitwisselen van informatie, op een transparante manier, helpt daarbij.<sup>180</sup>

*Brief van de staatssecretaris van Economische Zaken over Maatschappelijk verantwoord ondernemen, 2005*

Keurmerken voor verantwoord geproduceerde producten kunnen eveneens een rol spelen bij de bewustwording van consumenten. Deze MVO of duurzaamheidskeurmerken zijn vrijwillige instrumenten van marktpartijen. Daarom is het in praktische zin niet mogelijk om al deze keurmerken onder te brengen in één duurzaamheidskeurmerk voor alle producten in Nederland. Wel ga ik na of het mogelijk is om op nationaal niveau de transparantie rond keurmerken te bevorderen. Ik bekijk in dit kader of een vrijwillige keurmerkendatabase met een toegangstoets, zodat het kaf van het koren wordt gescheiden, levensvatbaar is.<sup>181</sup>

*Kamerlid Koser Kaya (D66) in een Algemeen overleg over DBC's, 2008*

Bij de vergelijkingen worden allerlei verschillende invalshoeken ingenomen. Misschien is het goed om daarvoor normen te formuleren. Dan kunnen de vergelijkingen wellicht beter worden."<sup>182</sup>

*Minister van Financiën tijdens een Algemeen Overleg over de Kredietcrisis, 2009*

Doordat een instantie - naar mijn mening zou dat een Europese toezichthouder moeten zijn of een toezichthouder op Europees niveau, zoals het Comité van Europese Effectentoezichthouders (CESR) - een vergunning moet afgeven voordat een Credit Rating Agency in Europa werkzaam is, wordt de mogelijkheid geschapen om eisen te stellen. Momenteel wordt volop gediscussieerd over de vraag wat die eisen nu precies zijn en hoe ver je daarmee gaat.

Daarbij gaat het in ieder geval over transparantie en over de poging meer publieke helderheid te krijgen over wat er precies in de black box waarin zo'n rating tot stand komt, gebeurt. Lopen in die agencies die Chinese walls inderdaad zoals wij dat willen? Zijn die verantwoordelijkheden inderdaad gescheiden of is vermenging van belangen toch mogelijk?<sup>183</sup>

### 5.3.5 Kijk maar, het deugt!

Paragraaf 5.3.1 begon met het ene uiterste van deze vertelling: transparantie om misbruik en fraude te beteugelen. Het andere uiterste van *Alles onder controle* heeft betrekking op de functie van het bevorderen van goed bestuur en goed gedrag: de figuurlijke, geruststellende betekenis. Transparantie bewerkstelligt dat mensen erop kunnen vertrouwen dat organisaties integer functioneren en handelen. Dat wordt zichtbaar gemaakt. De reden van het verstrekken van informatie is hier niet om deze vervolgens onderwerp van nauwgezette controle te laten zijn. Nee, bij deze transparantie gaat het erom te laten zien dat de organisatie deugt: 'kijk maar!', en daarmee vervolgvragen overbodig te maken.

De toon van deze betekenis van transparantie is gezet in het bedrijfsleven, te beginnen met de commissie-Peters in 1999 en vier jaar later bekrachtigd in de 'code Tabaksblad', product van de werkzaamheden van de Commissie Corporate Governance. Daarin wordt in feite een moreel appel gedaan op bedrijven om zich in bepaalde opzichten vrijwillig te onderwerpen aan andere, minder comfortabele, standaarden. Integriteit en transparantie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Diverse sectoren in de semipublieke sector treden in de voetsporen van de code Tabaksblad en komen met eigen branchecodes.

Volgens deze passages is de oorsprong van deze functionaliteit van transparantie gelegen in de grotere autonomie van (semi)publieke instellingen en in het tanend maatschappelijk vertrouwen in bedrijven, pensioenfondsen, financiële instellingen en de publieke sector. De autonomie biedt publieke organisaties een grotere manoeuvreerruimte. Zij kunnen zelf beslissen over hun strategie en bedrijfsvoering. Het wordt passend geacht dat dan ook meer verantwoording afgelegd wordt. Dat is een vorm van transparantie betrachten, een gedragskenmerk. Datzelfde wordt gevraagd van bedrijven en de overheid waar sprake is van tanend of beschadigd vertrouwen, zoals na een aantal boekhoudschandalen het geval was (Ahold, Enron), en na de gebeurtenissen in Volendam en Enschede. De veronderstelling is dat inzicht geven in prestaties en interne organisatie een impuls geeft aan *good governance* en aan het vertrouwen dat het publiek stelt in die organisatie.

In het algemeen is de opstelling van de overheid er een van terughoudendheid. Het tot stand komen van branchecodes en horizontale verantwoording wordt gestimuleerd, maar vanzelfsprekend niet voorgeschreven. Het betreft immers zelfregulering. Deze bronnen van transparantie maken het bieden van vrijheid en verantwoording mogelijk zonder al te knellende regelgeving.

De aansporingen tot transparantie blijven niet beperkt tot het bekrachtigen van goed gedrag via verantwoording. Er worden allerlei procedurele zaken in stelling gebracht om te bevorderen dat de verantwoording zelf ook transparant is, dat

topinkomens openbaar worden gemaakt op internet, dat er een scheiding is tussen bestuur en toezicht. Transparantie is dan een eigenschap van de uitingen van verantwoording.

In sommige situaties wordt de verplichting tot het bewijzen van goed gedrag toch in wetgeving vastgelegd, omdat lossere vormen van regulering niet blijken te volstaan, zoals bij de openbaarmaking van topinkomens in de publieke sector, of omdat dat bij voorbaat niet krachtig genoeg wordt geacht gezien te worden op het spel staande belangen, zoals bij de erkenning van instellingen in de gezondheidszorg. Tegelijk wordt onderkend dat wetgeving geen garantie is voor feitelijk gedrag. Voldoen aan de transparantie-eisen betekent bijvoorbeeld dat een instelling keurig heeft verteld dat er sprake is van een scheiding tussen bestuur en toezicht. Maar of bestuurders en toezichthouders competent zijn, is een heel andere kwestie, zo wordt ruiterlijk erkend.

*Brief van de minister van VWS over Bestuurlijke vormgeving van het tweede compartiment, 1999*

#### **4. Transparantie en verantwoording**

Omdat bij de sturing van de zorg de rol van de zorgverzekeraars toeneemt, ontstaat meer ruimte voor ondernemend gedrag. Tegelijk gaat het om de uitvoering van een publiek belang. Dat stelt grenzen en eisen aan het ondernemend gedrag. Dit betekent dat de ziekenfondsen in ieder geval moeten voldoen aan de in de ZFW gestelde eisen. Daarnaast vind ik het wenselijk dat het veld - via zelfregulering - daadwerkelijk zichtbaar maakt dat het zijn verantwoordelijkheid neemt (bijvoorbeeld in de vorm van gedragscodes, transparantie en een toetsbare opstelling). Zij dienen zich - in de terminologie van de RVZ - op te stellen als maatschappelijke ondernemingen.<sup>184</sup>

*Verslag van een schriftelijk overleg over VBTB, 2001*

Wij zijn van oordeel dat de implementatie van de aanbevelingen van de commissie [Meurs], alsmede de monitoring van die implementatie, in eerste instantie een verantwoordelijkheid is van het veld [gezondheidszorg] zelf. Instellingen kunnen hun vorderingen op dit gebied weergeven in hun jaarverslag of kwaliteitsverslag, zodat zij ook wat dit aangaat transparantie betrachten. Belanghebbenden kunnen aldus zelf bezien hoe het ermee staat.<sup>185</sup>

*Trendnota Arbeidszaken overheid 2004, 2003*

Op 1 juli 2003 lanceerde de commissie-Tabaksblat de Nederlandse corporate governance code. Het kabinet verwacht dat de voorstellen van de commissie een positieve bijdrage kunnen leveren aan het herstel van vertrouwen in een eerlijke, integere en transparante gang van zaken bij beursgenoteerde vennootschappen bij onder andere de toekenning van de bezoldiging van bestuurders.<sup>186</sup>

*Verslag van een schriftelijk overleg over de WTZi, 2005*

Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat het bij de transparantie-eisen WTZi niet gaat om een kwalitatieve toets op het feitelijk functioneren van het bestuur of om de bedrijfsvoering zelf, maar om het afdwingen van transparantie over door de instelling gemaakte keuzes aan hen die met die instelling van doen hebben.<sup>187</sup>

De toezichthouders zien toe op goed gedrag van organisaties. Dat doen ze niet alleen ten behoeve van hun minister, maar evenzeer voor de burgers, voor het

maatschappelijk vertrouwen. Toezicht moet een extra geruststelling zijn voor de burgers en daarmee het maatschappelijk vertrouwen sterken. Dan is belangrijk dat de rijkstoezichthouders zelf ook transparant zijn in hun werkwijzen en gedrag, zodat wij kunnen zien dat zij deugen.

*Memorie van toelichting bij de Wet op het Onderwijstoezicht, 2001*

De wijze waarop de inspectie kijkt naar andere aspecten van kwaliteit en naar de wijze waarop de instelling aan haar wettelijke opdrachten invulling heeft gegeven, is een kwestie van professionaliteit, maar de werkwijze van de inspectie moet ook consistent, transparant, controleerbaar en bediscussieerbaar zijn. In dit wetsvoorstel wordt daartoe bepaald dat de inspectie zich over de wijze waarop zij het toezicht uitoefent, verantwoordt in een tevoren bekendgemaakt toezichtskader.<sup>188</sup>

*Lijst vragen en antwoorden bij het rapport van de Algemene Rekenkamer over Rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5, 2007*

Voor concrete gevallen waarin een risico bestaat van een mogelijke belangenverstrengeling voorzien de statuten van de AFM in een procedure voor verschoning. In de praktijk is door leden van de Raad van Toezicht van de AFM de afgelopen jaren slechts enkele malen een beroep gedaan op dit verschoningsrecht. De AFM kiest er inmiddels voor om in haar jaarverslag openbaar te maken hoe vaak de verschoningsregeling bij de AFM is toegepast. Dit is in lijn met de Code Tabaksblat en de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer.<sup>189</sup>

### 5.3.6 Balans

Transparantie in de vertelling *Alles onder controle* draait om disciplineren, in allerlei vormen. Van strikt begrenzen en bestraffen, via paternalistisch wijzen op eigen bestwil, tot aansporen tot initiatieven voor sociale controle binnen branches.

Kabinet en Kamer staan hand in hand in het streven naar meer inzicht in het reilen en zeilen van taken die ondergebracht zijn in agentschappen en baten-lastendiensten. Gaandeweg worden meer mogelijkheden ontdekt die óók met transparantie voor het grijpen liggen. Alle zijn behulpzaam voor het verkrijgen van grip op de uitvoering, een zaak die Kamer en kabinet zeer toegedaan zijn.

We zien hier een paradox. Nu de activiteiten die altijd al onder de ministeriële verantwoordelijkheid verricht werden meer zichtbaar worden, prikkelt dat Kamerleden om dan ook écht te willen weten hoe het zit. Hun streven doet denken aan rupsje-nooit-genoege. Transparantie van een cluster van taken voedt de behoefte bij de Kamer aan transparantie over details, terwijl de oorspronkelijke intentie van het 'op afstand plaatsen' was om het management meer ruimte te geven.

Ook ZBO's en andere RWT's waarvoor nadrukkelijk de filosofie van 'besturen op afstand' en autonomie' beleden is, ontkomen niet aan de nieuwsgierigheid van regering en Kamer. De pleidooien ter verkrijging van meer informatie lijken te worden gevoed door een lichte argwaan bij kabinet en Kamer over de vraag 'of het allemaal wel goed gaat zo'. Met de kennelijke veronderstelling dat als organisaties weten dat er op hen gelet wordt, de kans groter is dat het minder vaak fout gaat.

De regering laat zich van haar paternalistische kant zien wanneer veel aandacht wordt besteed aan de heilzame werking voor de organisaties zelf: 'Het is voor jullie

eigen bestwil'. Zij kunnen er immers van leren en zij zullen hun klanten beter kunnen bedienen. Maar de overheid zelf is minstens zo geïnteresseerd in de uitkomsten, die zij gebruikt in beleid om bij te sturen.

Transparantie is in *Alles onder controle* net zo goed het instrument om duidelijk te maken dat organisaties vertrouwen verdienen. Deze geruststellende variant is een normatief geladen kwestie. Transparantie is een operationalisering van *good governance* en van de kenmerken hiervan. 'Het hoort' om te laten zien dat de organisatie deugt, qua besturing, inrichting, beloning van de topbestuurders enzovoort. De primaire intentie van deze betekenis van transparantie is om te laten zien dat de organisaties deugen, dat ze ons vertrouwen verdienen. Bij die intentie past dat er sprake is van lichte vormen van disciplinerende gedragscodes en horizontale verantwoording. Achterliggend is hier en daar ook de wens tot controleren te ontwaren, maar dit is niet de primaire doelstelling. De regering is hiervan een pleitbezorger op afstand en volstaat met een moreel appèl. Het is aan branches zelf om deze bewijsvoering middels transparantie het licht te doen zien. De overheid kijkt vanaf de zijlijn toe en ziet dat het goed is: branches geven in eigen kring vorm aan hun geloofsbriefjes in de vorm van na te leven gedragscodes en horizontale verantwoording.

De geruststellende betekenis van *Alles onder controle* gaat altijd over intenties, vastgelegd in een gedragscode, of komt achteraf naar voren in rapportages over goed gedrag en goed bestuur. Dat zijn 'secundaire' bronnen. Feitelijk integer gedrag komt aan de orde in de vertelling *Open kaart*.

Per saldo zien we dat de overheid alvorens een stap terug te doen éérszorgt dat andere *checks and balances* voldoende in positie zijn. In wetten of voorschriften wordt geregeld dat toezichthouders mogen ingrijpen als er onvoldoende, onbegrijpelijke of onvergelykbare informatie beschikbaar komt. En geborgd wordt dat studenten, patiënten en consumenten recht hebben op informatie en zich mogen 'bemoeien' zoals in *Empowerment* is weergegeven. Het handelen van deze substituten voor de overheid wordt bij voorkeur dan ook weer transparant zodat we allemaal kunnen weten dat ernaar gekeken wordt.

De vergelijkbaarheid van informatie is in de onderzochte passages voor de overheid een punt dat in het bijzonder aandacht krijgt, omdat pas dan inhoud gegeven kan worden aan het beoordelen van prestaties, het faciliteren van leren van elkaar en aan het ondersteunen van het keuzeprocess. Maar de informatie die beschikbaar komt is soms zelfs zoveel dat het beoogde overzicht vertroebeld raakt. Dat euvel wordt vervolgens bestreden met 'meer van hetzelfde': voorschriften over naleving van voorschriften, de benchmark der benchmarks, een keurmerk der keurmerken.

Het hele palet in ogenschouw nemend zien we dat transparantie zich moeiteloos laat inzetten als instrument in het complete spectrum van 'disciplinerende', van het betuigen van fraude tot en met zelfregulering. Er zijn in de vertelling *Alles onder controle* weinig fundamentele controverses tussen kabinet en Kamer. Zij vinden elkaar in hetzelfde belang: grip houden op uitvoering van publieke taken. Dat staat veelal in het

teken van het beheersen van financiële consequenties, maar die worden nogal eens geschaard onder de paraplu van 'het dienen van het publiek belang'. De Algemene Rekenkamer is een krachtige sponsor, waarvan de aanbevelingen afwisselend door de regering en door de Tweede Kamer omarmd worden.

Geluiden vanuit de uitvoeringsorganisaties klinken mondjesmaat, maar inhoudelijk consistent, in de tijd door in het politiek-bestuurlijk discours: zij zijn verbolgen over de tijd en aandacht vretende bureaucratie, de inbreuk op de ruimte voor professionals. Regelmatig vinden deze bezwaren weerklank in de Tweede Kamer, maar vaker wordt er nauwelijks rekenschap van gegeven. Dergelijke bezwaren zijn in elk geval voor Kamer noch kabinet per saldo zelden reden om gas terug te nemen in de controledrift of om het touw te laten vieren. Van 'ruimhartig' optreden in de richting van de agentschappen en uitvoeringsorganisaties is geen sprake.

Gaandeweg echter lijkt het erop alsof organisaties de waarde van transparantie steeds meer zijn gaan omarmen. De nadelen wegen kennelijk op tegen de voordelen. Organisaties verstrekken uit eigen beweging meer informatie over zichzelf, al dan niet op websites. Er komen steeds meer 'top 100-lijsten' die aan populariteit winnen – in elk geval in de branches zelf – en waarnaar organisaties ook vaker verwijzen als het hun zo uitkomt. Steeds meer organisaties onderkennen de waarde van reputatiemanagement.

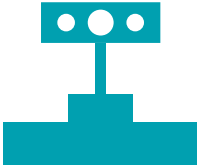
Tabel 5.3 ALLES ONDER CONTROLE

Aspect	Misbruik	Prijs/prestatie	Prijs/prestatie/ beleidsdoel	Kwaliteit prestaties	Kwaliteit gedrag
<i>Doel</i>	Tegengaan van misbruik en fraude	Kunnen beoordelen van tarieven/kosten en de pres- tatie in relatie tot de prijs	Kunnen beoordelen van de prestatie in relatie tot beoogd doel en tot hiermee gemoeide kosten	Kunnen vertrouwen op de kwaliteit van prestaties	Kunnen vertrouwen op de integriteit en betrouwbaarheid van de organisatie en het bestuur
<i>Motto</i>	'Waar zit het fout?'	'Eens kijken of het klopt'	'Krijgen we waar voor ons geld?'	'Deugt het?'	'Kijk maar, het deugt'
<i>Maatschappelijke functie van overheidsoptreden</i>	Handhaven	Controleren op doelmatigheid en effectiviteit	Controleren van wege voorwaardelijk vertrouwen aan autonome(re) instellingen	Borgen	Borgen
	Sanctioneren			Geruststellen	Geruststellen
<i>Object</i>	Geld	Waar voor je geld	Goed bestede publieke middelen	Kwaliteit van prestaties	Integer gedrag
<i>Verschiijningsvorm</i>	Fraudegevallen	Kostprijsmodel	Rapportages volgens VBTB-principes	Inspectierapportages	Gedragscodes
	Kruissubsidies	Integrale tarieven		Keurmerken	Good Governance
<i>Informatie over ...</i>	Eigen vermogen van publieke organisaties	Kengetallen	Benchmarks	Kwaliteitsjaarverslagen	Horizontale verantwoording
	Oneigenlijk gebruik	Rapportages			Gedragstoezicht
<i>Informatie door ...</i>	Opbouw tarieven	Opbouw tarieven	Activiteiten, kosten en doelen	Kwaliteit van geleverde diensten en producten	Vertoond gedrag
	Kosten bedrijfsvoering	Kosten per dienst of product		Intenties	
<i>Informatie door ...</i>	Agentschappen	Agentschappen	Ministeries, ZBO's	RWT's	Publieke en private organisaties
	[Overtreders bieden niet zelf]	ZBO's, RWT's			



Aspect	Misbruik	Prijs/prestatie	Prijs/prestatie/ beleidsdoel	Kwaliteit prestaties	Kwaliteit gedrag
<i>Primaire adressant</i>	Opsporende instantie	Moederdepartement Opdrachtgevers Inkopers	Tweede Kamer	Toezichthouders (Zorg)inkopers	Burgers, aandeelhouders (maatschappelijk vertrouwen')
<i>Secundaire adressant(en)</i>	Ministerie Tweede Kamer	Tweede Kamer	Moederdepartement	Burgers Tweede Kamer	Toezichthouders (Zorg)inkopers
<i>Betrokkenheid van de overheid</i>	Zwaar, machtsmonopolie	Goedkeuren	Terrughoudend, los- laten	Voorwaarden schep- pen	Stimuleren
<i>Beperkingen</i>	Speelt zich af in het verborgene	Meetbaar te maken pres- taties Mate van detail Compleetheid informatie Kwalitatieve informatie	Meetbaar maken van beoogde output	Keuze van criteria Mate van detaillering	Validiteit van aspecten Disciplinerende werking
<i>Nadelen</i>	[niet genoemd]	Administratieve lasten	Bureaucratie	Bureaucratie Pseudozeekerheid	Onzekerheid
<i>Dossiers</i>		Agentschappen ZBO DBC's	Kaderwet ZBO's	Bestuurlijke vormge- ving 3e compartiment Wet op het onderwijs- toezicht HOOP Evaluatie Kwaliteitswet	MVO Toezicht financiële instellingen

## 5.4 Het (ere)schavot



In *Het (ere)schavot* heeft transparantie betrekking op het openbaar maken van gedrag of prestaties door een *andere* partij dan de betrokken uitvoerende organisatie. Het feit dat derden de informatie publiek maken, zorgt voor het onderscheid ten opzichte van *Alles onder controle*.

De intenties achter openbaar maken verschillen. Twee van de drie varianten hebben betrekking op het bevorderen van normconform gedrag.

In de negatieve vorm is dat *shaming* of *blaming*: het aan de kaak stellen van ongewenst gedrag. Transparantie leidt niet alleen tot correctie van betrokkenen, maar maakt ook dat brancheleden op hun tellingen passen.

De positieve invulling is die van *naming* of *faming*: het op een voetstuk plaatsen van goed gedrag. Dat vindt veelal plaats in de vorm van *best practices* en ranglijsten, waaraan al dan niet een eervolle vermelding of zelfs een prijs verbonden is. Transparantie van topprestaties is een impuls voor kwaliteitsverbetering.

De intentie van de derde, neutrale variant is om op geobjectiveerde wijze verschillen in prestaties weer te geven. Dat gebeurt dan expliciet zónder rangorde aan te brengen. De openbaar gemaakte informatie biedt een basis voor oordeelsvorming door belanghebbenden. Een ander doel is het scheppen van vertrouwen in (semi)-publieke dienstverlening.

### 5.4.1 Goed voorbeeld doet goed volgen

Waar goed of zelfs zeer goed gepresteerd wordt, is het de moeite waard om hier richtbaarheid aan te geven. De gedachte is dat transparantie van voorbeeldgedrag brancheleden prikkelt een beweging te maken in dezelfde, gewenste richting. Want zien dat anderen het beter doen, leidt tot de constatering bij de eigen organisatie dat er iets moet gebeuren en vormt zo een stimulans tot kwaliteitsverbetering.

Transparantie wordt door het kabinet volop ingezet om 'best practices' bekendheid te geven. Zien hoe brancheleden te werk gaan die daarmee het goedkeurende stempel verkrijgen, brengt andere partijen tot navolging, is de veronderstelling. Dat mechanisme wordt heel concreet bij het gebruik van ranglijsten, *rankings*. De constatering dat er een hogere score in het verscheidt ligt, zal voor organisaties een impuls zijn tot extra inspanningen om kwaliteit te verhogen. Organisaties worden, zo is de gedachte, tenslotte gedreven door competitie en willen zo hoog mogelijk op de lijst komen. Anderen zijn, bij de gehanteerde criteria, beter beoordeeld en wellicht zelfs met een prijs geëerd. Alleen door de criteria of de meetmethode af te wijzen kan men zich onttrekken aan het oordeel.

Bij *best practices* en benchmarks is de prikkel impliciet. Praktijken van anderen worden bekendgemaakt, maar het is aan de betrokken organisatie om zich hiermee al dan niet te identificeren en aan te spiegelen. Doen wij het beter of minder goed?

Internet is een zeer krachtig medium bij deze gedaante van transparantie. Direct doordat elke organisatie zich kan 'meten' met soortgenoten, indirect doordat burgers, klanten en cliënten zich laten beïnvloeden en kunnen kiezen voor 'de beste'.

*Brief van de minister van VWS over de Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen, 2005*

Op verzoek van Sneller Beter hebben alle Nederlandse ziekenhuizen en medische staven meegedaan aan een inventarisatie van de voorbeelden van goede zorg. Dit heeft ertoe geleid dat op [www.SnellerBeter.nl](http://www.SnellerBeter.nl) een overzicht van ruim 400 voorbeelden van goede zorg zijn opgenomen. Het op deze wijze transparant maken van de goede voorbeelden faciliteert de werkers in de zorg om van elkaar te leren en brengt daarmee een versnelling aan in de verspreiding van de goede voorbeelden.<sup>190</sup>

*Brief van de staatssecretaris van Economische zaken over Maatschappelijk verantwoord ondernemen, 2006*

Uit de Transparantiebenchmark 2006 blijkt dat er nog verder vooruitgang geboekt kan worden bij bedrijven, met name bij de groepen «peloton» en «achterblijvers». De benchmark is daarbij een instrument om de ontwikkeling van transparantie in de maatschappelijke verslaggeving te monitoren én om deze transparantie te stimuleren. Bedrijven gebruiken de benchmark om zich aan op te trekken en om «best practices» op het gebied van transparantie te identificeren. Daarom heb ik er vertrouwen in dat de stijgende lijn zich volgend jaar zal voortzetten.<sup>191</sup>

#### 5.4.2 Een gewaarschuwd mens telt voor twee

Het wereldkundig maken van ongewenst gedrag kan veelal rekenen op grote belangstelling in branches, maar ook in de publiekspers. Televisieprogramma's als *Kassa* en *Radar* ontlenen er hun bestaansrecht aan. In die belangstelling ligt de kiem voor de kracht van transparantie in deze variant van *Het (ere)schavot*: de schandpaal, of het schavot.

Transparantie is een 'milde', want minder strikte versie van regulering die echter in de variant van het schavot een grote negatieve impact kan hebben. 'Onze reputatie is een van de belangrijkste handelskenmerken en er is ons alles aan gelegen om die reputatie te beschermen'.<sup>192</sup>

Wanneer negatieve prestaties of onheuse gedragingen van een organisatie of persoon openbaar worden, zou daarvan een corrigerende werking uitgaan bij de anderen in dezelfde categorie. Een correctie in de richting van gewenst gedrag of het vermijden van onwenselijk gedrag. Transparantie wordt om die reden een disciplinerende werking toegedacht. Dat is de reden dat bijvoorbeeld uitspraken van geschillencommissies of van de tuchtrechter openbaar gemaakt worden. Het bekendmaken van klachten en wetsovertredingen vormen een waarschuwing voor anderen. Misplaatst gedrag blijft niet alleen niet onopgemerkt, het wordt ook wereldkundig gemaakt. Dat *shaming*-effect is wellicht groter dan de formele sanctie die betrokkene moet ondergaan en daar lijkt deze variant op in te zetten.

*Staatssecretaris van EZ in een Algemeen overleg over MVO, 2001*

De jaarlijkse rapportage zal (...) ook aan de Kamer voorgelegd worden, zodat er ten minste eenmaal per jaar gelegenheid zal zijn om de voortgang op het gebied van MVO te bespreken. Dit zal de transparantie bevorderen, wat naar verwachting een positief effect op het bedrijfsleven zal hebben, want alleen al het in de publiciteit brengen van het gebruik van kinderarbeid voor bepaal-

de producten had onmiddellijk een corrigerende werking op het betrokken bedrijf.<sup>193</sup>

*Brief van de minister van Justitie over de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties, 2005*

De Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (wet MOT) heeft een preventieve en een repressieve functie. Met de preventieve functie wordt specifiek beoogd de integriteit van de financiële markten en meer algemeen van de Nederlandse economie te beschermen. Dit wordt gedaan door het voorkomen dat gelden die zijn verkregen door een misdrijf via de financiële instellingen of andere dienstverleners worden witgewassen. De wet heeft een afschrikwekkende werking op criminelen omdat door het zichtbaar maken van ongebruikelijke transacties de financiële dienstverlening transparant wordt gemaakt.<sup>194</sup>

Van de ranglijsten gaat ook een veronderstelde prikkel uit naar de slechtst presterende partijen. Niemand wil onderaan bungelen, zeker niet als het bereik van deze berichtgeving groot is doordat de gegevens op internet komen te staan. Wie denkt uit te komen op een slechte score en zich daarom liever schuilhoudt en geen informatie aanlevert, kan van een koude kermis thuiskomen. 'Geen informatie' is in de context van transparantie bieden een negatief gegeven, dat leidt tot een plaatsing onder aan de lijst.

Voor het beoogde preventieve effect op het gedrag van actoren is feitelijk publiceren niet eens altijd nodig. De veronderstelde werking is zo groot dat zelfs aan het vooruitzicht van transparantie al een disciplinerende werking wordt toegekend.

Het met naam en toenaam openbaar maken is overigens wel aan beperkingen onderhevig, vanwege privacy of bedrijfsbelang. Dan wordt overgegaan tot anoniem publiceren of weergeven van gegevens in geaggregeerde vorm. Ook wanneer niet exact kan worden bepaald wie de boosdoeners zijn, zullen partijen zich laten beïnvloeden door het feit dat ongewenst gedrag niet onopgemerkt blijft, is de verwachting. Waar de grens van privacy ligt, is onderhevig aan verandering. Dat zien we bijvoorbeeld bij het publiceren van salarissen van de top van bedrijven en later ook van topsalarissen in de (semi)publieke sector. Aanvankelijk ging het om het publiceren van het totaalbedrag voor het bestuur. Inmiddels is de norm dat per functionaris openbaar gemaakt wordt welke bedragen met de beloning gemoeid zijn. Buitensporige beloning wordt ongewenst geacht. Het vertrouwen in de overheid is daar niet mee gediend. Met transparantie van de topinkomens die uit de openbare kas betaald worden beoogt de overheid een matigende werking tot stand te brengen.

In de negatieve variant van *Het (ere)schavot* is de overheid zelf eveneens een actor, zoals bij de topinkomens in de publieke sector, of een partij die daartoe gemachtigd is: een geschillencommissie, de tuchtrechter, een toezichthouder.

De primaire adressanten zijn de branchegenoten, omdat zij zich gevoelig zullen tonen voor de preventieve werking, zo is de veronderstelling. De overtreder en de burgers zijn in tweede instantie belanghebbend.

*Trendnota Arbeidszaken overheid 2006, 2005*

Het kabinet heeft besloten dat organisaties in de publieke sector voortaan bij wet verplicht worden om in hun jaarverslag de salarissen van topfunctionarissen te vermelden voor zover deze hoger zijn dan het gemiddelde

jaarsalaris van een minister. Deze transparantie en het hierdoor op gang gebrachte publieke debat zal naar verwachting een disciplinerend effect hebben.<sup>195</sup>

*Bijdrage van Kamerlid Schipper (VVD) in het Algemeen overleg over de Evaluatie kwaliteitswet zorginstellingen, 2006*

De site [www.kiesbeter.nl](http://www.kiesbeter.nl) geeft informatie over kwaliteit. Deze openbare kwalificaties werken zelfreinigend. Geen zorgverlener of zorgaanbieder staat graag te boek als iemand die matige of slechte kwaliteit levert.<sup>196</sup>

*Brief van de staatssecretaris van EZ over wijziging de Telecomwet, 2007*

Ik zal de betrokken marktpartijen tot deze datum de tijd geven de irritatie rond betaalde wachttijden bij helpdesks significant terug te brengen. Daarbij zal ik mogelijk de situaties met betrekking tot individuele bedrijven met elkaar vergelijken en daarmee naar buiten treden, om de marktpartijen maximaal te stimuleren tot het nemen van de nodige maatregelen.<sup>197</sup>

### 5.4.3 Oordeelt u zelf

Openbaar maken van prestaties door derden gaat niet altijd gepaard met roemen of verdoemen, waar transparantie in de vorige paragrafen betrekking op had. Er is ook het bewust neutraal weergeven van prestaties van organisaties zonder daar een oordeel aan te verbinden. Doel van deze transparantie is dan niet voorbeeldwerking naar brancheleden, maar bevorderen dat consumenten, patiënten, studenten enzovoort zelf tot een keuze kunnen komen uit verschillende aanbieders van diensten of kunnen zien wie gerechtigd is om een bepaalde praktijk uit te oefenen. Transparant gemaakte gegevens over de aanbieders en beroepsregisters zijn hen daarbij behulpzaam.

Door de jaren heen is er bij de overheid heel verschillend gedacht over de effecten van het openbaar maken van prestatiegegevens. In 1997 nog was de rechtbank niet overtuigd van het feit dat publicatie van schoolprestaties überhaupt van invloed zou zijn op de aanmelding voor scholen. En ze stelde zich laconiek op bij de veronderstelling dat dat mogelijk wel zo zou zijn: 'het zij zo'. De Raad van State neemt dit gevolg nog in 2001 heel wat minder luchtig op, getuige het bezwaar tegen openbaarmaking van inspectieoordelen. Als die bekend worden, zou de overheid invloed uitoefenen op de keuzes van consumenten! Een paar jaar later is de overtuiging dat het juist goed is voor de kwaliteit van de dienstverlening wanneer verschillen zichtbaar worden en dat consumenten gaan 'stemmen met de voeten'.

De overheid blijft lang terughoudend met het zelf publiceren van *rankings*. Met eenmaal openbaar gemaakte informatie kunnen anderen immers 'aan de haal' gaan. En dat gebeurt door allerlei media wanneer ze de gegevens van toezichthouders benutten om er alsnog ranglijsten van te maken, omdat die nu eenmaal in communicatief opzicht veel krachtiger zijn.

De bezwaren in de passages die vanuit de moederdepartementen geuit worden, hebben betrekking op methodologische kwesties. De ruwe gegevens vereisen zorgvuldige bewerking en het in ogenschouw nemen van allerlei contextvariabelen voordat gekomen kan worden tot faire oordelen. De ministeries lijken zich daarmee ook te verontschuldigen naar de instellingen en zich in te dekken tegen protesten van die kant.

Hoewel deze koudwatervrees van lieverlee wat afneemt, kan de reflex toch zomaar weer de kop opsteken. Transparantie over prestaties is een groot goed, vindt de overheid, maar een openbaar overheidsoordeel over individuele instellingen ten opzichte van elkaar lijkt ongemakkelijk te blijven voor departementen.

*Staatssecretaris van Onderwijs in een Algemeen overleg over Autonomie en deregulering in het onderwijs, 1999*

De inspectie gaat met de nodige omzichtigheid met de kwaliteitskaart om. Het ministerie heeft uiteraard niets te zeggen over de wijze waarop de media de gegevens presenteren. Het gaat overigens wel de goede kant op. Langzaam maar zeker wordt duidelijk op welke wijze dit type instrumenten gehanteerd moet worden.<sup>198</sup>

*Advies van de Raad van State en Nader rapport bij de Wet op het onderwijstoezicht, 2001*

De transparantie van het inspectietoezicht is ingezet met de uitspraak van de arrondissementsrechtbank van Amsterdam van 20 augustus 1997 (...). Het door de Raad [van State] naar voren gebrachte belang, dat het bestaan van de school in het geding kan komen bij publicatie van het inspectie-oordeel, is blijkens de uitspraak niet voldoende zwaarwegend om van openbaarmaking te kunnen afzien. De rechtbank overwoog in deze: «Daarbij kan inderdaad niet worden uitgesloten, dat de schoolkeuze mede door de in de publicatie op te nemen gegevens zal worden beïnvloed; het zij zo. Een en ander rechtvaardigt echter niet de conclusie dat openbaarmaking van de gegevens zal leiden tot onevenredige bevoordeling of benadeling van de betrokken scholen.»<sup>199</sup>

*Verslag van een Algemeen overleg over Versterking van de positie van ouders en leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs, 2001*

Voor het bevorderen van een transparante informatievoorziening is de afgelopen jaren een flink aantal stappen gezet: een onafhankelijke klachtencommissie, de schoolgids, het rapport van de inspectie. Het is overigens absoluut niet de bedoeling om een rangorde tussen scholen te maken, hoewel dat soms wel gebeurt. De gegevens van de inspectierapporten moeten zeer secuur worden geïnterpreteerd.<sup>200</sup>

*Staatssecretaris van OCW in een Nota-overleg over Vernieuwing financiering in het hoger onderwijs, 2005*

Er moet volstrekte transparantie en helderheid komen over de wijze waarop instellingen presteren en hoe die prestaties zich tot elkaar verhouden zodat er een ranking te maken is. Er is nog wel discussie over de vraag of de overheid die ranking moet maken of de kranten. In Groot-Brittannië doen de kranten dat. Het zal mij een zorg zijn wie het doet, als maar zichtbaar is wie het goed doet en wie niet. Dat heeft een enorm effect.<sup>201</sup>

Ervaring met transparantie leidt tot inzichten over de effectiviteit ervan. Uit de passages spreekt het besef dat de zeggingskracht van de openbaar gemaakte informatie wordt versterkt wanneer sprake is van onderlinge vergelijkbaarheid. Uiteraard is ook behulpzaam dat de wetenswaardigheden zijn gesteld in termen die begrijpelijk zijn voor de afnemers. Nog veel krachtiger werkt de transparantie als de informatie niet alleen afkomstig is van de aanbieders, maar ook bestaat uit oordelen van de gebruikers: van de cliënten, patiënten, studenten. Deze 'belevingsinformatie' sluit veelal

beter aan bij de elementen die voor hen relevant zijn dan de 'technischer' gegevens die organisaties zelf leveren.

Door te werken met een 'sterrensysteem' voor de kwaliteit van verpleeghuizen, analoog aan dat voor hotels, of zoals de informatie die in de *Keuzegids Hoger Onderwijs* wordt weergegeven, worden verschillen in één oogopslag duidelijk. Er wordt geen rangorde gemaakt, maar de intentie is wel om als lezer onderscheid te kunnen maken tussen goede en minder goede presteerders. De criteria en normen worden door een onafhankelijke derde partij opgesteld, al dan niet in samenspraak met het veld.

Bedrijven en instellingen zijn veelal zelf de afzender van de gegevens. Een neutrale partij bij of namens de overheid verzamelt deze en maakt ze toegankelijk via internet. Van een andere orde zijn de bevindingen van toezichthouders. Openbaar maken daarvan heeft ook tot doel het vertrouwen in publieke dienstverlening te vergroten.

*Lijst van vragen en antwoorden bij Vernieuwing financiering hoger onderwijs, 2005*

De classificatie heeft tot doel internationaal de transparantie te vergroten door instellingen voor hoger onderwijs onder te brengen in verschillende categorieën. Een dergelijk kwalificatiesysteem is niet bedoeld om instellingen te vergelijken op kwaliteit of om een ranking op te stellen. De classificatie dient om de verschillen en overeenkomsten tussen de Europese instellingen voor hoger onderwijs helder in kaart te brengen.<sup>202</sup>

*Verslag van een Algemeen overleg over Evaluatie kwaliteitswet zorginstellingen, 2006*

Van de site [www.kiesbeter.nl](http://www.kiesbeter.nl) wordt veel gebruik gemaakt door de zorgconsument. De zorgaanbieders hebben overeenstemming bereikt over een systeem om op gestandaardiseerde wijze de kwaliteit van zorg vanuit patiëntenperspectief in kaart te brengen, de zogeheten CQ-index. Op basis van deze index krijgen zorgverzekeraars een servicecijfer. Die cijfers zijn op [www.kiesbeter.nl](http://www.kiesbeter.nl) te zien. Daarnaast zullen in de Maatschappelijke verantwoording zorg en de Zorgbalans na een jaar proefdraaien vanaf 2007 verplicht kwaliteitsnormen worden opgenomen. Ook dit zal een belangrijke voedingsbron zijn voor de vergelijkende cijfers, die gepubliceerd worden in de AD top 100, lijsten van Elsevier en de Consumentenbond.

Het nieuwe zorgstelsel kan niet goed functioneren als de kwaliteit niet transparanter wordt. De zorgconsument beoordeelt niet louter op prijs.<sup>203</sup>

#### 5.4.4 Balans

Transparantie als in *Het (ere)schavot* is transparantie *ex post*. Het betreft informatie op basis van in het (nabije) verleden geleverde prestaties.

In alle varianten is internet hét medium om de informatie openbaar te maken. Anders dan in de andere vertellingen zijn ook de media een belangrijke actor. De negatieve variant kan zich verheugen in belangstelling van consumentenprogramma's. Dag- en weekbladen hebben belangstelling voor allerhande lijstjes. En als die niet door de officiële autoriteiten worden gemaakt, stellen ze die zelf samen op basis van het ruwe materiaal van toezichthouders.

Branches zijn de hoofdrolspelers in *Het (ere)schavot*, al dan niet op zachte aan drang van de overheid. De overheid zelf onthoudt zich van het met naam en toenaam

openbaar maken van complete *rankings* omdat het niet aan haar is om te oordelen over kwaliteitsverschillen. Daarmee is zij misschien wel het 'braafste jongetje van de klas' want dat de overheid uit overwegingen van zorgvuldigheid terughoudend is met het zelf toekennen van relatieve oordelen over individuele organisaties, heeft per saldo weinig betekenis. Media vullen dit gat op met een bewerking van de vrijgegeven data tot hun eigen ranglijsten.

Daarentegen is de overheid wel actief in het bevorderen dat *best practices* voor iedereen kenbaar worden. Ook bevordert zij dat negatieve praktijken gekend kunnen worden, door het geschillencommissies en toezichthouders mogelijk te maken hun uitspraken te publiceren.

De veronderstelling is steeds dat in geval van *naming and faming* partijen niet voor anderen zullen willen onderdoen en dat zij zich in de gewenste richting zullen bewegen. Bij *shaming and blaming* wordt juist verwacht dat organisaties er alles aan zullen doen om te voorkomen dat zij ook op het schavot belanden.

Vanuit de Kamer komt geen onvertogen woord tegen deze praktijken.

Meer dan in elk van de andere vertellingen lijken kabinet en Kamer zich bewust van de impact van transparantie op de organisaties waar de beraadslagingen over gaan. 'Het publiek' is in beeld. Dat is naar de inhoud van deze betekenis nogal logisch. Het gaat immers om de voorbeeldwerking.

Transparantie van ongewenst gedrag leidt tot *shaming*, het aan de schandpaal nagelen van de boosdoener. Het lijkt erop dat het de regering vooral te doen is om het afschrikwekkende *multiplier*-effect: velen zullen zich ervan bewust worden dat zij er goed aan doen zich anders te gedragen. Zij kapitaliseert op de vrees om ten opzichte van *peers* negatief in het nieuws te komen. Tegelijkertijd is het zo dat voorbijgegaan wordt aan basale overwegingen bij datzelfde publiek.

De veronderstellingen in deze vertelling gaan ervan uit dat er in een branche een tamelijk uniforme kwaliteitsopvatting heerst. En dat deze spoort met de opvattingen van burgers over goed en slecht. Maar deze veronderstelling gaat voorbij aan het feit dat partijen die in een markt opereren, beschikken over 'bedrijfsgeheimen'. Die maken organisaties nou net bij voorkeur niet openbaar, ook niet wanneer ze getooid worden met de kwalificatie *best practice*.

Als transparantie zoals in *Het (ere)schavot* voldoet aan de veronderstellingen, wordt een andere belangrijke doelstelling van de overheid ondergraven. Het effect van de disciplinerende kan zijn een reductie van kwaliteitsverschillen en variëteit: isomorfisme ligt op de loer. Wanneer partijen de beste praktijken gaan overnemen, gaat hun dienstverlening meer op elkaar lijken. Het is de vraag of de kiezende burger daarmee gediend is. En ik constateer dat daarmee een van de intenties achter de terugtrekkende overheid belemmerd wordt, namelijk dat organisaties zelf het beste kunnen bepalen wat in hun omgeving, met hun klanten de meest passende dienstverlening is. Vanuit de Kamer wordt deze discrepantie niet aan de orde gesteld.

Een andere veronderstelling rond het disciplinerende effect is al gelogenstraft. Bekendmaken van topinkomens in de publieke sector en private sector lijkt eerder een prijsopdrijvend effect gehad te hebben dan dat het de beoogde matiging teweegbracht. Hier laat de Kamer wel een verontwaardigd geluid horen.



Tabel 5.4 HET (ERE)SCHAVOT

Aspect	Ereschavot	Schavot	Openbaar maken
<i>Doel</i>	Voorbeeld stellen	Disciplineren	Objectieve weergave van verschillen in prestaties
<i>Motto</i>	'Goed voorbeeld doet goed volgen'	'Een gewaarschuwd mens telt voor twee'	'Zo zit het'
<i>Maatschappelijke functie van overheidsoptreden</i>	Stimuleren tot gewenst gedrag	Ongewenst gedrag aan de kaak stellen	Vertrouwen wekken in publieke dienstverlening
<i>Object</i>	<i>Best practices</i>	Verdachte transacties Uitspraken tuchtrecht Topinkomens (semi)publieke sector	Prestaties van onderwijsinstellingen, verpleeghuizen, thuiszorg
<i>Verschijningsvorm</i>	Award Maatschappelijk Jaarverslag Transparantprijs	Via internet: – publicatie anoniem – publicatie van geaggregeerde gegevens – publicatie op naam	Via internet: – kwaliteitskaart – rapporten inspectie – CQ-index – register – sterrenstelsysteem
<i>Informatie over ...</i>	Best presterende organisatie Voorbeeldige praktijken	Foute gedragingen Aantal klachten Topinkomens (semi)publieke sector	Kwaliteit van prestaties
<i>Informatie door ...</i>	Prijswinners Overheid	Toezichthouders Geschillencommissie Kabinet	Toezichthouders Gebruikers
<i>Primaire adressant</i>	Branchegenoten	Overtreders Peers	Belanghebbenden Media
<i>Secundaire adressant(en)</i>	Potentiële afnemers	Burgers	Belanghebbenden

Aspect	Ereschavot	Schavot	Openbaar maken
Betrokkenheid van de overheid	Stimuleren	Publicatie door derden mogelijk maken Zelf publiceren	Wetgeving over bevoegdheden toezichhouders
Beperkingen	Concurrentie van initiatieven voor prijzen	Inbreuk op privacy	[niet genoemd]
Nadelen	[niet genoemd]	Onevenredige aandacht als gevolg van beschikbare informatie Onoordeelkundig gebruik van primaire informatie door media	[niet genoemd]
Dossiers	Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen MVO	Topinkomens Rechtsstaat en rechtsorde	Wet op het Onderwijs toezicht Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen

## 5.5 Werk aan de markt



Economen gaan ervan uit dat markten transparant zijn, zodat alle partijen de juiste keuzes kunnen maken. Dan gaat het om het beschikbaar zijn van volledige informatie over het aanbod, opdat de consument zijn keuze kan maken. Aspecten van deze betekenis, gericht op de afnemers, zien we terug bij *Empowerment* en bij *Het (ere)schavot*. In het politiek-bestuurlijk discours tekent zich rond marktwerking nog een andere betekenis af, die ik beschrijf onder de noemer *Werk aan de markt*. Transparantie is in deze vertelling steeds een middel ten dienste van het functioneren van markten op systeemniveau. De aandacht is gericht op de aanbieders. In diverse stadia van het ontstaan en bestaan van markten kan transparantie behulpzaam zijn: laten *floreren* of corrigeren van bestaande markten, bewerkstelligen van nieuwe markten.

Transparantie is een van de eigenschappen die een markt tot een goede markt maken: met veel aanbieders, veel vragers en met complete informatie over wat er zoal te koop is en onder welke voorwaarden. Maar zulke markten zijn er niet altijd zomaar. Gebrek aan informatie is een vorm van marktfalen. Het opheffen van het gebrek aan transparantie is dan een behulpzaam middel.

Transparantie wordt beschouwd als een instrument om de reeds bestaande markten, als ze niet goed werken, te laten *floreren*. De werking van transparantie disciplineert het gedrag van aanbieders en moet mogelijk maken dat nieuwe toetreders een plek kunnen veroveren in de bestaande constellatie. Daar krijgen we te maken met Brusselse regelgeving. De Transparantierichtlijn legt de basis voor de functie van transparantie bij het ontwikkelen van de interne markt. Deze bepaalt dat transparantie een van de principes moet zijn voor toetreding van aanbieders in markten, naast objectiviteit en non-discriminatie.

De tweede functionaliteit in deze vertelling heeft te maken met het *corrigeren* van marktpartijen in bestaande markten. In gevestigde markten kunnen zich allerlei patronen voordoen die concurrentie verhinderen. Transparantie heeft ook hier de hoedanigheid van een middel, veelal in handen van toezichthouders, om correcties aan te brengen op ongewenst gedrag, zoals kartelvorming.

Het *bewerkstelligen* van nieuwe markten met behulp van transparantie is aan de orde bij taken die voorheen in de publieke sector uitgevoerd werden door (regionale) monopolisten en die worden doorgezet in een regime van (gereguleerde) marktwerking. De invloed van de Brusselse regelgeving doet zich ook hier gelden.

De Interdepartementale Commissie Marktordening heeft in 2004 de gevolgen van marktverstoringen op een rij gezet. Transparantie is in de visie van het kabinet op een aantal onderdelen een goede remedie. In de onderdelen waar 'transparantie' niet expliciet genoemd wordt, herkennen we maatregelen die elders, in andere vertellingen, eveneens gebaat zijn bij transparantie.

*Brief van de minister van Economische Zaken over ICT, 2004*

Aan de hand van de aanbevelingen van de werkgroep kunnen de risico's op onnodige marktverstoring goed in kaart worden gebracht. Hierbij dienen volgens het Kabinet in elk geval de volgende eisen te worden gesteld:

- een transparant aanbestedingsproces en in dat kader geen conflicten met de Europese aanbestedingsregels;
- gelijke kansen door technologie-neutraliteit;
- een transparante vergoedingsstructuur en toegang gebaseerd op niet discriminatoire en transparante regels;
- voorkoming van belangenverstrengeling binnen de overheid;
- onafhankelijk toezicht;
- vermijding van gedwongen winkelnering door vrije keuze van diensten door eindgebruikers;
- alleen doorberekening van werkelijk gebruik van diensten;
- geen conflicten met Europese staatssteunregels<sup>1</sup>;
- voorkoming van kartelvorming.<sup>204</sup>

### 5.5.1 Kansen voor nieuwkomers

Een kenmerk van een goed functionerende markt is dat er voldoende informatie beschikbaar is over hetgeen marktpartijen te bieden hebben. En dat er naast de bestaande aanbieders volop mogelijkheden zijn voor nieuwe toetreders. Florerende markten zijn er alleen waar veel aanbieders zijn, dus gemakkelijke toetreding is een voorwaarde voor goede marktwerking. Het bevorderen van een maximaal aantal nieuwe toetreders is belangrijk.

In de passages is transparantie vooral terug te vinden in de context van toetreding tot markten waar een probleem is.

Wanneer sprake is van schaarste is veilen een geschikt instrument om zoveel mogelijk potentiële aanbieders te interesseren. Transparantie wordt ingezet als instrument om de mogelijkheden voor potentiële toetreders duidelijk te maken. Kenbaar gemaakt moet worden dat er plaats is voor nieuwe toetreders, vooraf moet bekend zijn onder welke voorwaarden dat kan en welke onzekerheden er spelen. Het proces van de veiling moet zelf ook transparant zijn. Van bevoordeling van gevestigde aanbieders mag op geen enkele manier sprake zijn, want dat zou nieuwe partijen kunnen afschrikken.

Het uitgeven van vergunningen is een andere mogelijkheid om nieuwkomers te trekken. Waar er bij een veiling schaarste is, en dus een beperkt aantal kavels kan worden uitgegeven, is er bij vergunningen geen getalsmatige grens vooraf. Wie aan de voorwaarden voldoet, krijgt een vergunning en kan de concurrentie met de andere aanbieders aangaan. Hier wordt eveneens transparantie *ex ante* noodzakelijk geacht.

De interne markt van de Europese Unie heeft als doel dat aanbieders uit het ene land vrijelijk kunnen toetreden op andere nationale markten. Er moet één EU-markt ontstaan, waarop partijen uit alle lidstaten zich vrijelijk kunnen bewegen. Er is geen ruimte voor nationale markten. Aanbieders uit alle lidstaten moeten de ruimte krijgen. Vanuit Europese regelgeving is de mantra: objectiviteit, transparantie en non-discriminatie. Transparantie dient partijen uit alle lidstaten voor een opdracht gelijke kansen te bieden. Er mag geen sprake zijn van onrechtmatige bevoordeling van deze of gene, bijvoorbeeld omdat hij uit hetzelfde land komt. In

procedurevoorschriften wordt bepaald hoe de gelijke uitgangspositie bereikt wordt. Alle partijen kennen de voorwaarden, het proces is controleerbaar en de criteria voor gunning zijn vooraf bekend, zodat partijen de afweging kunnen maken of zij al dan niet willen instappen en opdrachtgevers op objectieve gronden moeten beslissen aan wie de opdracht gegund wordt. We herkennen hier de transparantie *ex ante*.

*Verslag van een Algemeen overleg over Frequentiebeleid, 1999*

In de Telecommunicatiewet is bepaald dat bij schaarste het instrument veiling zal worden gebruikt. (...) De veiling is immers het meest non-discriminatoire en transparante instrument, waarbij alle partijen op de eenvoudigste wijze een gelijke kans wordt geboden.<sup>205</sup>

*Nota naar aanleiding van het eindverslag over Wijziging Telecommunicatiewet, 2001*

De rechtszekerheid en de transparantie zoals die onder meer zijn verankerd in richtlijn 97/13/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 10 april 1997 (pbEG L 117) betreffende een gemeenschappelijk kader voor algemene machtigingen en individuele vergunningen op het gebied van telecommunicatiediensten (de Vergunningenrichtlijn) brengen met zich mee dat vergunninghouders vooraf moeten weten waar zij aan toe zijn.<sup>206</sup>

*Brief van de minister van Financiën over Hervorming toezicht financiële marktsector, 2002*

De gedragsregelgeving omvat het normencomplex dat ziet op een ordelijk en transparant marktproces en zuivere verhoudingen tussen marktpartijen waaronder de financiële consument. Centraal staan regels die zorgen dat omtrent financiële diensten en activa op de markt adequate informatie wordt verschaft.<sup>207</sup>

### 5.5.2 Eerlijk duurt het langst

In gevestigde markten kunnen patronen ontstaan die haaks staan op de gezonde concurrentie die een markt hoort te kenmerken. In deze variant wordt vooral gesignaleerd dat er zich onverkwikkelijke praktijken voordoen die het daglicht niet kunnen verdragen. Correctie is nodig. Transparantie wordt geacht daaraan een bijdrage te kunnen te leveren.

Ongewenste patronen aan de kant van de aanbieders zijn bijvoorbeeld kartelvorming en prijsafspraken, waardoor concurrentie ernstig verstoord wordt. Die doen zich vooral voor op grote markten zoals die voor infrastructurele werken waar weinig aanbieders zijn. De mededingingswetgeving beoogt kartelvorming op dergelijke geconcentreerde markten te voorkomen. Regelgeving moet waarborgen bieden dat niet langer sprake kan zijn van het onderling verdelen van het werk of het sluiten van deals over de prijs.

Naar verwachting kan transparantie een deel van de remedie vormen via het bepalen van procedurele voorschriften, bijvoorbeeld door te werken met openbare aanbestedingen, want deze zijn een middel om nationale markten open te breken en om vriendjespolitiek te voorkomen.

Onschuldiger is het wanneer aanbieders onvoldoende informatie verstrekken over producten en prijzen. Maar ook dan wordt marktwerking belemmerd doordat

consumenten geen overzicht hebben. Vooral op markten van gecompliceerde financiële producten en diensten wordt blijkens de passages belang gehecht aan transparantie door de aanbieders, omdat mensen gemakkelijk opgelicht kunnen worden of te lichtvaardig beslissen.

Toezichthouders zijn de partijen die marktverstoringen moeten signaleren en die ertegen op moeten treden. Aanbieders die terughoudend zijn met het verstrekken van informatie kunnen door een toezichthouder verplicht worden tot meer transparantie. De dreiging dat desnoods de toezichthouder de informatie publiceert, heeft naar verwachting een goede uitwerking op het gedrag van de aanbieders. In algemene zin is de veronderstelling dat er een preventieve en zo nodig corrigerende werking uitgaat van het zogenaamde 'gedragstoezicht'. Dat heeft betrekking op gedragingen van partijen op de markt jegens consumenten.

Het wordt van belang geacht dat de toezichthouders zelf eveneens transparant zijn in hun werkwijzen en overwegingen. Ingrijpende verstoringen zoals veroorzaakt in de kredietcrisis en de eurocrisis zorgen ervoor dat ook voorheen ongereguleerde toezichthouders de *black box* van hun criteria moeten openen.

Regulering van de transparantie in de vorm van wetgeving of beleidsregels wordt in veel gevallen noodzakelijk geacht. En er wordt veel van verwacht.

*Lijst van vragen en antwoorden over Onderzoek infrastructuurprojecten, 2005*

(H)et kabinet ziet de werkwijze die PPS afdwingt als middel om excessen zoals bij de bouwfraude te voorkomen en om het onderlinge vertrouwen te herstellen. Want een aanbesteding in een pps constructie kenmerkt zich immers door een hoge mate van transparantie en selectie op basis van het criterium prijs/kwaliteit. Beide punten bevorderen marktwerking (concurrentie) en bemoeilijken onderlinge afspraken.<sup>208</sup>

*Eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid, 2003*  
De vrijemarktsituatie met voldoende mededinging en transparantie werd ten aanzien van openbare (overheids)aanbestedingen structureel gefrustreerd door het feit dat de «laagste prijs» en de «laagste inschrijver» in onderling overleg en zonder medeweten van de opdrachtgever werden vastgesteld. (...)

De grotere spelers in de installatiebranche hebben zich stelselmatig niets aangetrokken van de wet- en regelgeving op het terrein van de mededinging. Daardoor is onvoldoende sprake geweest van een transparante en goed functionerende markt met eerlijke concurrentie en prijsvorming.<sup>209</sup>

*Brief van de minister van Financiën over ZBO's, 2008*

DNB en de AFM zijn toezichthouders op de financiële markten en de ondernemingen die op die markten actief zijn. Dit is hun publieke zbo-taak. DNB houdt prudentieel toezicht op die markten; de AFM gedragstoezicht. (...) Gedragstoezicht is gericht op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.<sup>210</sup>

*Brief van de minister van Financiën over de Kredietcrisis, 2009*

De recente geschiedenis heeft fundamentele problemen aan het licht gebracht in deze ongereguleerde CRA-markt [credit rating agencies] onder andere op het gebied van belangenconflicten en gebrek aan transparantie.

Het kabinet vindt daarom regelgeving op Europees niveau ten aanzien van CRA's noodzakelijk en wenselijk. In dit kader is het goed dat in de Europese Unie het initiatief is genomen om strikte regelgeving en toezicht in te voeren.<sup>211</sup>

*Bijdrage van de CDA-fractie tijdens een Algemeen Overleg over de Kredietcrisis, 2009*

(...) In de tweede plaats moet de financiële sector uitsluitend en alleen het vertrouwen van de klant verdienen door verantwoordelijk gedrag te vertonen. Wij denken dan net als de commissie-Maas aan het centraal staan van de klant, producten van hoge kwaliteit, een heel gematigd beloningsbeleid en last but not least een heel verantwoord risicobeheersingsbeleid binnen de organisatie. Ten derde eisen wij gewoon dat de financiële sector transparant is. Dat is voor ons een essentieel punt.<sup>212</sup>

### 5.5.3 Gelijke kansen voor alle partijen

Waar voorheen sprake was van publieke diensten die in een landelijk of regionaal monopolie werden uitgevoerd, ontstaat niet zonder meer marktwerking. In de meeste gevallen is het lastig voor nieuwkomers om de markt te betreden, aangezien de gevestigde partijen een machtspositie hebben en ze bekend zijn bij de klanten. Transparantie kan nieuwkomers helpen een positie te verwerven.

Een van de voorwaarden is dat eerst sprake moet zijn van transparantie, zowel aan de zijde van de aanbieders als aan die van de afnemers. Voor de afnemers moet duidelijk worden wie de aanbieders zijn en wat ze te bieden hebben, en onder welke voorwaarden. Vragende partijen zijn bij voorkeur helder en expliciet in hun wensen en beoordelingscriteria. Bij deze nieuwe markten moet dit overzicht van de grond af aan worden opgebouwd. De concurrentie moet gecreëerd worden. Complicerende factor is dat er gevestigde posities en belangen van regionale of nationale monopolisten zijn.

De veronderstelde bijdrage van transparantie in dit proces van liberalisering ligt bij het inzetten als middel op manieren zoals ook gebruikt worden om markten te laten floreren of om ze te corrigeren.

Zo is bij nieuwe markten voor publieke diensten de vraag wie zich daarop kunnen gaan bewegen. Dat wordt blijkens de fragmenten niet zomaar aan het vrije spel der krachten overgelaten, omdat het vaak gaat om essentiële diensten voor consumenten. De overheid wil ervan verzekerd zijn dat nieuwe aanbieders voldoen aan kwaliteitsnormen. Om die reden is het proces van toelating van aanbieders gereguleerd, het toekennen van *licenses to operate* aan voorwaarden gebonden. Transparantie is een van de belangrijke vormvoorschriften in dit toelatingsproces. De transparantie *ex ante* over de voorwaarden en criteria staat ten dienste van de afweging van gegadigden om zich wel of niet op de markt te begeven.

Een aantal van de te realiseren liberaliseringën heeft betrekking op zogenaamde 'essentiële diensten'. Dat zijn diensten waarbij een nieuwe toetreders gebruik moet kunnen maken van de infrastructuur die voorheen berustte bij de monopolist, maar die zo kostbaar is dat niet reëel is dat nieuwe toetreders die zelf aanbrengen. De partij met een essentiële dienst moet andere gegadigden onder transparante voorwaarden

en tarieven toegang verlenen tot bestaande voorzieningen en infrastructuur, zodat partijen op aanliggende markten een gelijke uitgangspositie verkrijgen. Eventuele voordelen uit de historie als (regionale) monopolist, worden glad gestreken.

We zagen in de voorgaande paragrafen dat het creëren van een goed functionerende markt gericht is op het bieden van gelijke en eerlijke kansen in uitgangspositie in het begin van het proces. Het tot stand brengen van een *level playing field* is soms gericht op het bieden van gelijke kansen op winst, op output. Dan wordt juist wel onderscheid gemaakt tussen potentiële aanbieders. Een partij wordt aan extra regels onderworpen, om te verhinderen dat andere partijen minder kansen hebben. Dit is het geval wanneer sprake is van 'aanmerkelijke marktmacht'. Als de toezichthouder van een sector constateert dat er sprake is van aanmerkelijke marktmacht bij één of meer partijen, worden zij verplicht op onderdelen van hun commerciële bedrijfsvoering transparantie te betrachten.

Transparantie wordt eveneens ingezet aan om de vraagzijde op nieuwe markten te dienen. De gewenste markttransparantie op jonge markten voor consumenten kan naar verwachting bereikt worden door het inzetten van onafhankelijke partijen die zorg dragen voor het filteren en doorgeven van informatie over nieuwe producten en diensten. En er is een rol toebedacht aan toezichthouders, die met 'gedragstoezicht' moeten bewerkstelligen dat aanbieders zich zodanig gedragen dat het bestaan van een markt bevorderd wordt. Aanbieders worden bijvoorbeeld gehouden aan een eerlijke prijsvorming, complete consumenteninformatie, en aanvaardbare relaties tussen aanbieders. De toezichthouders waken ook over de infrastructuur van markten. Zij grijpen in wanneer aanbieders onvoldoende en/of onvergelykbare consumenteninformatie leveren. Alle acties van het gedragstoezicht staan in het teken van het bevorderen van een 'ordelijke en transparante' markt.

*Nota over Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector, 2002*

De AFM (...) zal verantwoordelijk zijn voor het toezicht dat ten doel heeft het bevorderen van een ordelijk en transparant marktproces, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en de bescherming van de consument. Daarbij kan worden gedacht aan het toezicht op gedrag- en transparantieregels, zoals de regels rond de uitgifte van effecten, melding zeggenschap, de verstrekking van de financiële bijsluiters en consumentenvoorlichting en -advisering meer in den brede.<sup>213</sup>

*Memorie van toelichting bij de Wet marktordening gezondheidszorg, 2003*

De (...) transparantieverplichting maakt het mogelijk om een partij specifieke, op de situatie toegesneden extra informatie te doen publiceren als dat voor het bevorderen van gelijke concurrentiekansen van belang is. Denk bijvoorbeeld aan de verplichting dat een ziektekostenverzekeraar met aanmerkelijke marktmacht informatie moet publiceren omtrent zijn aanbestedingsprocedure in het kader van zorginkoop.<sup>214</sup>

*Brief van de minister van Financiën en Economische Zaken over Frequentiebeleid, 2005*

KPN zal de mastvoeten en masten overdragen aan een derde partij en het beheer exclusief in handen leggen van NOVEC. KPN heeft in dit kader een



intentieverklaring afgesloten met NOVEC. Op deze wijze is verzekerd dat alle partijen tegen transparante en non-discriminatoire voorwaarden toegang krijgen tot de mastvoeten en masten van KPN evenals dat al het geval is met de hoge masten van Nozema (die nu ook bij NOVEC zijn ondergebracht).<sup>215</sup>

*Memorie van toelichting bij de Postwet 20.., 2006*

Ook zou het onwenselijk zijn als TPG Post door de feitelijke voorsprong die bestaat met het postcodesysteem, de markt zou kunnen verstoren door selectief de postcode ter beschikking te stellen. Om deze reden is in het eerste lid van dit artikel bepaald dat als er sprake is van een algemeen gebruikt systeem voor efficiënte postbezorging, gegevens uit dit systeem binnen een redelijke termijn en tegen transparante en non-discriminatoire voorwaarden en tarieven ter beschikking moet worden gesteld.<sup>216</sup>

#### 5.5.4 Balans

Waar we eerder in *Empowerment* en *Het (ere)schavot* zagen dat transparantie handig is voor het zichtbaar maken van verschillen, ligt bij *Werk aan de markt* het accent op het realiseren van gelijke uitgangsposities of gelijke kansen op winst.

Dit onderzoek is gericht op het politiek-bestuurlijk discours gedurende de periode 1995 tot 2010. In die tijd is er veel aandacht geweest voor gebrekkig functionerende markten en voor nieuwe markten, als gevolg van liberalisering en deregulering.

In het streven naar het regisseren van markten is transparantie een middel voor de overheid om op systeemniveau te interveniëren. Waar marktwerking betekent dat er sprake is van verschillen en variëteit, beoogt de inzet van transparantie door de overheid vooral het realiseren van 'eerlijke' en 'gelijke' uitgangsposities, 'vergelijkbare' situaties en 'eenduidige' producten. Dat gebeurt veelal in de vorm van, of gebaseerd op, formele (internationale) regelgeving. De overheid probeert zo veel mogelijk plooiën glad te strijken en het maaiveld een egaal aanzien te geven.

Regisseren en corrigeren van bestaande markten door de overheid is ingewikkeld. Ook transparantie brengt niet zonder meer de oplossingen. Het moeizame karakter van de opgave mag geen verbazing wekken als we kijken naar de aard van marktpartijen. Het beoogde gelijktrekken van uitgangsposities is tegennatuurlijk voor partijen op een markt. Zij willen zich juist onderscheiden. En het tegengaan van kartels en prijsafspraken druist in tegen de basishouding van bedrijven, die juist zo gemakkelijk mogelijk winst willen maken en de continuïteit van de onderneming willen waarborgen. Als misstanden zich voordoen op markten waar grote belangen in het geding zijn en waar maar weinig maar wel grote aanbieders zijn, is het een illusie om te denken dat transparantie helpt. Hetzelfde kan gezegd worden over de werking van transparantie die met aanbestedingen beoogd wordt.

Dat transparantie op systeemniveau van markten toch wordt ingezet als middel is wellicht te verklaren doordat het een gemakkelijk instrument is. Het kost de overheid niets. En de kosten voor aanbieders zijn verwaarloosbaar, waardoor er van die kant weinig weerstand te verwachten is. Transparantie lijkt meer van betekenis als retorisch instrument dan dat het gedragingen op markten feitelijk beïnvloedt.

Bij transparantie ten dienste van het bewerkstelligen nieuwe markten lijkt het erop dat het perspectief van de beste prijs en/of kwaliteit voor consumenten bij kabinet en Kamer buiten beeld is. De focus is vooral gericht op de systeemverantwoordelijkheid. Belangen van burgers en consumenten zijn secundair. In het discours zijn de opvattingen en ervaringen van marktpartijen zelf eveneens nagenoeg afwezig.

De toezichthouders die het functioneren van de nieuwe markten in goede banen moeten leiden, zijn net zo jong als de markten die hun werkterrein zijn. De Opta, NMa, AFM en NZa stonden en staan voor de opgave om passende toezichtarrangementen te ontwikkelen, die wat betreft instrumenten en interventies recht doen aan beleidsdoelen, publieke en private belangen. Dat dit met kinderziekten gepaard gaat, is onvermijdelijk. Van transparantie kan niet meer dan een bescheiden bijdrage verwacht worden.

Tabel 5.5 WERK AAN DE MARKT

Aspect	Floreren bestaande markten bevorderen	Corrigeren bestaande markten	Bewerkstelligen nieuwe markten
<i>Betekenis van transparantie</i>	Bestaande markten verbeteren	Ingrijpen bij marktfalen	Nieuwe markten tot leven brengen
<i>Motto</i>	'Kansen voor nieuwkomers'	'Eerlijk duurt het langst'	'Gelijke kansen bieden'
<i>Maatschappelijke functie van overheidsoptreden</i>	Disciplineren bestaande aanbieders Kansen scheppen voor nieuwe toetreders	Beperken van verstoorde marktwerking	Doelmatigheid en kwaliteit van dienstverlening vergroten
<i>Object</i>	Kabelmarkt Effectenmarkt	Bouwsector Financiële sector	Telecommarkt Energemarkt Postmarkt Zorgmarkt B-deel
<i>Verschijningsvorm</i>	Veilen Aanbesteden Prestatiebekostiging Octrooi Openbare marktplaats	Einde maken aan: – aanmerkelijke marktmacht – kartelvorming – 'vooroverleg' – 'leuren'	Veilen Reguleren vrij deel zorgmarkt Vormvoorschrift bij veilen en aanbesteden
<i>Informatie in opdracht van ...</i>	[niet van toepassing]	Toezichthouder	[niet van toepassing]
<i>Informatie over ...</i>	Voorraden Aanbod	Ongewenste praktijken	Voorwaarden Procedures
<i>Informatie door ...</i>	Aanbieders	Aanbieders	Overheid
<i>Primaire adressant</i>	Aanbieders Potentiële toetreders	Marktpartijen	Potentiële toetreders
<i>Secundaire adressant(en)</i>	Tweede Kamer	Minister, Tweede Kamer	Tweede Kamer
<i>Betrokkenheid van de overheid</i>	Reguleren Toezicht houden	Opdracht tot disciplineren	Aanjagen
<i>Beperkingen</i>	Bedrijfsgeheim	[niet genoemd]	Geen grip op uitkomst
<i>Nadelen</i>	[niet genoemd]	[niet genoemd]	[niet genoemd]

Aspect	Floreren bestaande markten bevorderen	Corrigeren bestaande markten	Bewerkstelligen nieuwe markten
Dossiers	ICT Kostenbeheersing zorgsector Frequentiebeleid Wet markt en overheid	Hervorming toezicht financi- ele sector Enquête Bouwnijverheid Onderzoek Infrastructuurprojecten	Liberalisering energiemarkten Wijziging Postwet Wijziging Telecomwet Wet marktordening gezondheidszorg

## 5.6 Open kaart



De zesde geïdentificeerde betekenis van transparantie noem ik *Open kaart*. In *Open kaart* zien we een aantal van de objecten terug uit eerdere verhalen, maar hier heeft transparantie een wezenlijk andere invalshoek, namelijk die van de attitude. Het gaat om de houding, om achterliggende intenties achter het feitelijke gedrag.

*Open kaart* heeft in de onderzochte passages voornamelijk betrekking op de overheid en overheidsdienaren zelf. De overheid is het aan haar stand verplicht om het goede voorbeeld te geven. Een enkele keer wordt een moreel appel gedaan op andere partijen om openheid van zaken te geven (pensioenfondsen) of om belangenverstrengeling tegen te gaan (medici en farmaceutische industrie).

Ook deze vertelling laat weer een aantal varianten zien. In de repressieve gedaante van *Open kaart* heeft transparantie betrekking op activiteiten die erop zijn gericht *misstanden* in het overheidsapparaat aan het licht te brengen.

Bij *belangenverstrengeling* ligt het accent van transparantie op de preventieve werking: belangenverstrengeling, zelfs de schijn daarvan, moet worden voorkomen.

Een neutralere versie is de expliciet uitgesproken intentie om *zorgvuldig* te handelen. Transparantie heeft dan vooral een procedureel karakter.

De vierde variant die ik ontleen aan de passages is die van *openheid van zaken* geven. De achterliggende gedachte is dat anderen mogen weten hoe het zit. Er valt niets te verbergen.

Elk van deze varianten komt samen in de laatste betekenis: *integriteit*. Integriteit wordt soms gezien als synoniem van transparantie. De hier onderscheiden afzonderlijke categorie duidt op integriteitsbeleid en op de cultuur van de overheid.

### 5.6.1 'Horen, zien en zwijgen' doorbreken

De 'zware' variant van *Open kaart* heeft te maken met forse schendingen in de democratische rechtsstaat onder de noemer corruptie. In een democratische rechtsstaat is corruptie uiteraard uit den boze. Politieke gezagsdragers en ambtenaren horen onkreukbaar te zijn.

Naar de aard van de zaak gaat het vooral over niet-transparantie. Transparantie is de norm. Gedragingen van politici en ambtenaren moeten het daglicht kunnen verdragen. De schending speelt zich echter in het verborgene af en komt niet zomaar aan het licht. Als deze toch wordt onthuld, is een 'affaire' geboren.

De notering op de index van Transparency International zegt iets over behoorlijk bestuur op macroniveau. Een hoge notering op de index wordt als geruststellend beschouwd, ook al kunnen we nooit zeker weten of de werkelijke situatie niet toch erger is dan vermoed wordt.

Het aan de kaak stellen van concrete gevallen van corruptie is een andere zaak. Het vergt moed om vanuit een kwetsbare positie dergelijke onheuse praktijken naar buiten te brengen. Om de gewenste transparantie te bevorderen worden maatregelen genomen om de 'aangever' enerzijds een basis voor legitimiteit te verschaffen en

anderzijds te beschermen. We zien dat in deze passages terug in de vorm van waarborgen voor klokkenluiders en het werken met een speciale onderzoeks- of enquête-commissie. De positie en taakuitoefening van zo'n commissie moeten met waarborgen zijn omkleed. Zij is de 'drager' van de gewenste transparantie. Door haar komen gevallen van corruptie en andere schendingen van een integere overheid alsnog in de openbaarheid. In 2002 wordt er wel een voorbehoud bij gemaakt. Primair worden klokkenluiders geacht hun observaties en ervaringen intern aan de orde te stellen. Na de evaluatie van de regeling in 2008 waarbij wordt geconstateerd dat de situatie rond klokkenluiders 'zorgelijk' is, wordt hun positie in regelgeving sterk verbeterd en wordt de reikwijdte van 'misstanden' verbreed.

Hoe zwaarder de normovertreding binnen het democratisch bestel telt, en hoe meer die zich in het verborgene afspeelde, des te groter is de impact van de transparantie die zich desondanks voordoet. Daar gaat veel aan vooraf; de transparantie moet niet zelden echt bevochten worden. Net zoals de praktijken die klokkenluiders onthullen, zijn dit niet-alledaagse, 'zware' middelen. Open kaart spelen, transparantie bereiken, gaat hier zeker niet zonder slag of stoot.

*Algemeen overleg over Integriteitsbeleid bij het Rijk, 1999*

De klokkenluiders zijn niet alleen een noodzakelijk kwaad, maar verdienen een wezenlijke plaats in een volwassen, transparante bestuurscultuur.<sup>217</sup>

*Brief van de minister van BZK over Vertrouwen in verantwoordelijkheid, 1999*

Als er serieuze vermoedens zijn van misstanden, staat buiten kijf dat die kenbaar moeten kunnen worden gemaakt. Bij elke organisatie moet een dussdanig klimaat bestaan dat er een positieve waardering is voor de ambtenaar die in een zo vroeg mogelijk stadium serieuze vermoedens in die sfeer in de organisatie ter sprake brengt. Dat is de cultuur die past bij een transparante overheid en die mij voor ogen staat bij de voorgestelde procedure met betrekking tot het omgaan met signalen over misstanden.<sup>218</sup>

*Brief van de minister van Justitie over Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies, 2002*

«The Netherlands has a reputation of being a corruption free country». Dit was de aanvang van de landenstudie die werd verricht in het kader van het Global Forum on Fighting Corruption and Safeguarding Integrity II, dat werd gehouden in Den Haag in het voorjaar van 2001. Nederland stond op de corruptie-index van Transparency International in 2001 dan ook op de achtste plaats van minst-corrupte landen. Door onze goede reputatie bestaat het idee dat corruptie niet tot nauwelijks voorkomt in Nederland en dat dit geen structurele aandacht vraagt van de overheid. Over het werkelijk aantal gevallen van corruptie is echter geen betrouwbare uitspraak te doen, omdat corruptie een onopvallend en veelal onzichtbaar fenomeen is.<sup>219</sup>

*Trendnota Arbeidszaken Overheid 2003, 2002*

Er komt een «klokkenluiders regime» dat, mede door de inbreng van ons land, sterke gelijkenis vertoont met de benadering van Nederland. Een ambtenaar moet eerst binnenshuis trachten gehoor te vinden voor geconstateerde misstanden, maar heeft onder bepaalde omstandigheden uiteindelijk zekere rechten om de openbaarheid te zoeken. Er wordt dus getracht meer

evenwicht aan te brengen tussen het dienstbelang en de transparantie van het Europees Bestuur.<sup>220</sup>

### 5.6.2 Het blazen zuiver houden

Deze variant van *Open kaart* heeft betrekking op het bekend zijn van combinaties van functies, van financiers, van nevenfuncties. Kortom, van combinaties die het risico met zich mee brengen dat andere belangen dan behorend bij de functie of verantwoordelijkheid de toon gaan zetten. Dan kan de onafhankelijkheid in het geding komen, zoals bij lidmaatschap van een adviescommissie of bestuur. Of er wordt een suboptimale oplossing geboden vanwege achterliggende financiële belangen of banden met een leverancier. Denk aan de beïnvloeding van artsen door de farmaceutische industrie of de impact van bonussen op hypotheekadviseurs.

Gedurende de onderzochte periode worden de touwtjes merkbaar strakker aange trokken. Het feit dat er sprake is van dergelijke combinaties mag naar het oordeel van kabinet en Kamer niet onopgemerkt blijven. Transparantie betekent dat open kaart gespeeld wordt over het bestaan van combinaties die belangenverstrengeling met zich mee zouden kunnen brengen. Bekendmaking van het bestaan van bepaalde verbanden bewerkstelligt dat politici en het publiek kunnen beoordelen of er sprake is van een inbreuk op onafhankelijkheid of ongewenste beïnvloeding. Dan kunnen belanghebbenden en belangstellenden alert zijn, de eigen afweging maken en zo nodig aan de bel trekken en betrokkene ter verantwoording roepen, desnoods al bij vermoedens van belangenverstrengeling.

De boodschap die ervan uitgaat, is dat het blazen zuiver gehouden wordt. Dat is belangrijk omdat het vertrouwen in de overheid of in een beroepsgroep niet geschaad mag worden. Transparantie wordt bereikt doordat partijen zelf de informatie bekendmaken.

In het discours wordt gezocht naar de passende norm. Allerlei combinaties zijn immers onschuldig, of juist productief. Wanneer is sprake van potentiële belangenverstrengeling? Transparantie is belangrijk bij het openbaar maken van de bron van financiering van politieke partijen of de sponsors van scholen. Het 'gunstbetoon' vanuit bedrijven richting ambtenaren of van de farmaceutische industrie richting huisartsen en medisch specialisten kan niet ongebreideld en zeker niet onopgemerkt uitgevoerd worden. Formele regelgeving biedt houvast om duidelijkheid te scheppen naar partijen wat wel en niet gemeld moet worden. Daarmee wordt ook duidelijk gemaakt wat wel en niet acceptabel geacht wordt.

Niet alle transparantie wordt echter via wetgeving gereguleerd. Er komen 'handreikingen' om de aanvaardbare begrenzing te bepalen. Op wie het betreft, berust een 'meldplicht'. Een 'register' vertelt welke ambtenaar welke nevenfuncties vervult en tegen welke bezoldiging dat gaat. Leden van een adviescommissie moeten 'hun cv op internet' zetten, inclusief hun eventuele betrokkenheid bij het beleidsterrein. De veronderstelling is dat deze transparantie disciplinerend werkt. Het is een middel om normconform gedrag te bevorderen. De schijn van belangenverstrengeling wordt vooral via administratieve middelen beteugeld.

Transparantie over mogelijke, niet-passende beïnvloeding is zowel doel op zich als middel. De effectiviteit is vooral gelegen in de preventieve werking van bekendmaken. Verbergen en verborgen houden is een inbreuk op het vertrouwen. Open kaart spelen is bouwen aan vertrouwen. Eenvoudige administratieve middelen worden geacht te dienen als 'bewijs van goed gedrag'.

*Brief van de minister van BZK over Integriteitsbeleid bij het Rijk, 1999*

Wat betreft de openbaarmaking van nevenfuncties voor bestuurders vond de minister het de vraag of er voor de financiën die daarmee zijn verbonden, niet een verplichting moet bestaan om dat te melden. De minister was nog niet zo ver om te zeggen dat het niet mag; hij was wel zover om te zeggen een en ander openbaar zou moeten zijn, ook in financiële zin. Dan is er de transparantie die erbij hoort. De vraag is of je dit kunt opleggen. Die openbaarheid zou echter een interessant democratisch goed zijn.<sup>221</sup>

*Brief van de minister van VWS over Kostenbeheersing in de zorg, 2000*

Ad 1: Wijzigen Reclamebesluit geneesmiddelen

De voorgestelde maatregelen komen in hoofdlijnen erop neer dat vooral aan gunstbetoon van de industrie jegens de beroepsbeoefenaren strengere regels zullen worden gesteld. Op dat terrein wordt niet alleen transparantie door middel van administratie verlangd, maar wordt ook gunstbetoon boven een bepaald bedrag verboden.<sup>222</sup>

*Memorie van toelichting bij de Wijziging van de Ambtenarenwet in verband met integriteit, 2001*

De vraag is of met het oog op de verdere bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur een wettelijke verplichting tot een actieve openbaarmaking (door bijvoorbeeld periodieke publicatie of ter inzage legging) van gemelde en geregistreerde nevenwerkzaamheden moet worden ingevoerd. In algemene zin is het kabinet, juist als het gaat om integriteit, een voorstander van maximale transparantie van het overheidshandelen. Niet alleen vanwege het feit dat de samenleving in staat wordt gesteld inzicht te hebben in het reilen en zeilen van het overheidsapparaat en de mogelijkheid heeft om onrechtmatigheden aan de orde te stellen, maar ook omdat met het «op de vingers gekeken kunnen worden» een impuls wordt gegeven aan het zorgvuldig werken, hetgeen de werkwijze van de overheid ten goede komt. Dit speelt zeker daar waar de (schijn van) belangenverstrengeling aan de orde zou kunnen zijn, zoals bij nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst kunnen raken (en waarvoor een meldplicht geldt). Openbaarmaking maakt duidelijk welke nevenactiviteiten worden uitgeoefend, maar ook welke nevenactiviteiten kennelijk door de werkgever toelaatbaar worden geacht.<sup>223</sup>

### 5.6.3 'Practice what you preach'

Transparantie als houding laat zich kennen via de expliciete en uiterste zorgvuldigheid die de overheid aan de dag legt. Het gaat om méér dan de standaardvereisten in de parlementaire democratie. In deze variant biedt de overheid bewust extra informatie, wordt bijzondere aandacht besteed aan communicatie, of spant zij zich extra in om objectiviteit te borgen. Dat is geen alledaagse gewoonte. In welke situaties acht de overheid het wel opportuun?

In de passages zien we dat dit het geval is wanneer er grote onzekerheid bestaat over zaken waar voor betrokkenen belangrijke gevolgen aan verbonden zijn en als er flinke



risico's aan de orde zijn. Dan voert argwaan de boventoon. In die situaties heeft de overheid de uitgesproken intentie om zich open op te stellen, in die zin transparantie te betrachten. De hoop is dat ze daarmee het niet-vanzelfsprekende vertrouwen kan opbouwen.

Bij controversiële onderwerpen waar (veiligheids)risico's aan verbonden zijn, heeft transparantie de vorm van veel en veelsoortige communicatie over inhoud. Er zijn volop inspraakmogelijkheden, er is een website, er zijn externe adviescommissies met deskundigen, waarvan de adviezen openbaar gemaakt worden enzo voort. Het is wel zaak maat te houden. Al te overdadige transparantie rond dergelijke onderwerpen kan onttaarden in propaganda, wanneer burgers de indruk krijgen dat de informatie er vooral op gericht is 'zieltjes te winnen'.

Een andere verschijningsvorm van transparantie is dat in procedurele zin uiterst omzichtig geacteerd wordt. In alle stadia is er informatie over de voorgaande en volgende stap, voorwaarden zijn bekend en afwegingen zijn expliciet. De overheid is zich bewust van het gevoelige karakter van de kwestie. Dat feit op zich brengt met zich mee dat transparantie over inhoud op zijn plaats is. En vervolgens wordt het handelen van de overheid gekenmerkt door transparantie: 'practice what you preach'.

Deze variant van transparantie leunt zwaar op overheidscommunicatie in de fase van beleidsontwikkeling. Consistentie van inhoud, houding en handelen is cruciaal. Daar lijkt de regering zich, althans op papier, van bewust.

*Verslag van een schriftelijk overleg over de Beleidsnota Biotechnologie, 2001*

Voor de EVA [Adviesforum van de Europese Voedselautoriteit] zijn procedures opgesteld en instrumenten aangereikt voor transparante adviezen. Deze adviezen zijn altijd openbaar en bij verschil van wetenschappelijk inzicht zullen ook minderheidsstandpunten worden gepubliceerd. Tevens moet de EVA in geval van weigering van een verzoek om advies door het Europees Parlement, de Europese Commissie of een lidstaat deze weigering openbaar maken. Voorts zal de EVA beschikken over een aantal communicatie-instrumenten ter vergroting van de transparantie en openheid van haar functioneren, waaronder een eigen website en de mogelijkheid om hoorzittingen te organiseren.<sup>224</sup>

*Verslag van een schriftelijk overleg over Beleidsnota biotechnologie, 2001*

Het expliciteren van het voorzorgsbeginsel is ook noodzakelijk voor risico communicatie in een samenleving die streeft naar maximale transparantie van de besluitvorming. Transparantie in de besluitvorming wordt vergroot door de verschillende evaluatie- en beoordelingstappen expliciet te maken, waarbij aangegeven wordt waar onzekerheden zijn of potentiële negatieve effecten zich kunnen voordoen.<sup>225</sup>

*Brief van de staatssecretaris van OCW over Onregelmatigheden in het hoger onderwijs, 2005*

Om de interne dialoog te stimuleren en ook te ondersteunen met gangbare maatschappelijke opvattingen over wat wel en wat niet 'toelaatbaar' geacht wordt binnen die beleidsruimte, zal gestimuleerd worden dat op open en transparante wijze gecommuniceerd wordt welke afwegingen gemaakt

zijn op een bepaald terrein en hoe daarbij de bestuurlijke integriteit een rol speelt.<sup>226</sup>

*Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over Modernisering van de overheid 2009*

Naast deze brede monitor, gericht op de stand van zaken van digitale dienstverlening, is er ook nog een specifieke webrichtlijnenmonitor waarin transparant wordt gemaakt op welke punten websites van overheden goed en minder goed scoren.<sup>227</sup>

#### 5.6.4 Er is niets te verbergen

In de vertelling *Open kaart* is *openheid van zaken* de variant die het vaakst voorkomt in de gecodeerde passages. De variant behelst niet alleen het handelen van overheid, maar ook van private organisaties.

Deze betekenis ligt dicht bij een alledaagse betekenis van transparantie: vertellen wat er aan de hand is, zeggen wat je doet. Het gaat echter niet om dat 'zomaar doen'. De vanzelfsprekendheid van laten zien wat je doet die past bij transparantie als in *Hart van de democratie*, is hier niet aan de orde. *Openheid van zaken* heeft te maken met 'prijsgeven'. Het is niet zonder meer voor de hand liggend dat de informatie in kwestie aan de openbaarheid wordt blootgesteld. Als dat toch gebeurt, is dat vanwege de expliciete keuze om transparant te willen zijn.

Illustratief voor deze drempel is dat in veel van de passages ook gewag gemaakt wordt van beperkingen, hetgeen bij de andere varianten van *Open kaart* nauwelijks het geval is. Openheid van zaken geven 'schuurt' dus veelal enigermate.

In de onderzochte stukken komen verschillende overwegingen aan de orde om openheid van zaken te geven. Daarin is 'vertrouwen wekken' de algemene noemer. Transparant zijn biedt het tegenwicht voor niet-weten bij burgers en belanghebbenden, wat aanleiding zou kunnen geven tot speculatie, angst of onzekerheid. Het kan gaan om het vergroten van acceptatie van experimenten of nieuwe denkbeelden, waarover een zekere argwaan bestaat die overwonnen moet worden. Transparant zijn over dilemma's wordt eveneens vertrouwenwekkend geacht. De achterliggende veronderstelling is dat de redelijkheid van mensen hen ertoe brengt begrip op te brengen voor keuzes die nu eenmaal gemaakt moeten worden, en die onvermijdelijk voor de ene partij positiever uitpakken dan voor de andere. Openheid van zaken geven kan in al die gevallen heel wel mede ingegeven zijn door strategisch gedrag: de afzender heeft een uitgesproken belang bij transparant zijn.

In nieuwe markten lijkt weerstand tegen transparantie een kwestie van niet-willen bij de afzenders. Partijen weten nog niet goed wat ze aan elkaar hebben, welke informatie zij vooral moeten beschermen ('bedrijfsgeheim') en wat ter wille van soepele transacties juist wel gedeeld moet worden.

*Verslag van een schriftelijk overleg over de Beleidsnota Biotechnologie, 2001*

Voor het bedrijfsleven is het eveneens van belang om transparant te zijn, aangezien dit van invloed kan zijn op de acceptatie van hun diensten en

producten. Deze gedachte wordt meer en meer door het bedrijfsleven onderkend. Het is echter aan de bedrijven en instellingen zelf om invulling te geven aan hun eigen transparantie en daaraan uitvoering te geven.<sup>228</sup>

**28 248 Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs  
Nr. 7 MOTIE VAN HET LID HAMER C.S.**

Voorgesteld 21 maart 2002

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende, dat de verdenking van fraude en oneigenlijk gebruik van regels buitengewoon schadelijk is voor het hoger onderwijs en het beroeps-onderwijs; constaterende, dat de aanpak hiervan tot nu toe traag en niet transparant was waardoor de Kamer tot nu toe onvoldoende in staat is gesteld zich een volledig beeld te vormen; van mening, dat het voor een overtuigende aanpak nodig is alle relevante informatie op onafhankelijke wijze te laten beoordelen;

verzoekt de regering alle relevante feiten en signalen uit de afgelopen jaren met betrekking tot fraude en oneigenlijk gebruik aan de Rekenkamer te verstrekken.

Deze gegevens kan de Rekenkamer meenemen bij het onderzoek naar:

- a. de aard en omvang van de fraude dan wel het oneigenlijk gebruik van regels;
- b. de achterliggende oorzaken;
- c. de wijze waarop zowel de minister als de instellingen met de onderscheiden verantwoordelijkheden zijn omgegaan; verzoekt de regering tevens de Kamer van deze feiten in kennis te stellen, en gaat over tot de orde van de dag. (...)

*Bijdrage van Kamerlid Heerts (PvdA) tijdens een Algemeen overleg over de DBC's, 2007*

Verzekeraars, consumenten, verzekerden, aanbieders van de zorg en specialisten willen allen maximale transparantie en kwaliteitsborging, maar zij zijn niet bereid tegenover elkaar volledige openheid te betrachten.

Kan de minister deze partijen, die het regelmatig op hoofdlijnen met elkaar eens zijn, stimuleren tot het maken van een afspraak over een soort schema of routetabel, dus een plan dat aangeeft hoe de situatie in 2012 moet zijn?<sup>229</sup>

*Bijdrage van Kamerlid Pechtold (D66) tijdens een Algemeen Overleg over Rechtsstaat en rechtsorde, 2009*

Er zijn steeds minder vanzelfsprekendheden in de manier waarop naar de rol en de positie van de rechter wordt gekeken. Het gezag wordt niet meer als vanzelfsprekend gezien. (...) Ziet de minister deze trend en, zo ja, welke verantwoordelijkheid ziet hij voor de politiek in dit proces? Tegelijkertijd zijn aanpassingen van de kant van de rechtspraak nodig. Gelukkig is de rechtspraak die richting ingeslagen en bevat het jaarplan nieuwe aanzetten en vervolgstappen. Wat mij betreft zou het tempo hoger kunnen zijn. Zo zouden rechters meer naar buiten kunnen gaan door vaker in de media uitleg te geven en begrip te kweken. De rechtspraak zou de buitenwereld meer mee naar binnen kunnen laten kijken en daarmee de transparantie vergroten. Ik denk aan het weblog van de rechter en aan camera's in de rechtszaal.<sup>230</sup>

Dat al te ruimhartig openheid van zaken geven ook een prijs heeft, is onder andere aan de orde bij wetenschappelijke experimenten. Het transparant maken van de locaties van proefveld voor genetisch gemodificeerde gewassen leidde in 2005 tot

vernielingen en bedreigingen. 'Openheid, transparantie, is een groot goed, maar mag niet ten koste gaan van de veiligheid van onderzoekers. Bedreigingen van mensen en saboteren van plannen is [sic] absoluut niet acceptabel'.<sup>231</sup> Het is zoeken naar een oplossing die recht doet aan de democratische vereiste van transparantie jegens burgers én het beschermen van experimenten.

Deelnemers aan de hoorzitting over oorzaken van de kredietcrisis zetten het dilemma over al dan niet openheid van zaken geven, scherp neer. Als je jezelf neerzet als een partij in problemen, wil niemand meer zaken met je doen in een markt die stoelt op vertrouwen. Maar algehele radiostilte in acht nemen, kan weer betekenen dat allerlei vermoedens rijzen over problemen. Wat is wijsheid?

Transparantie is in het geval van openheid van zaken niet vanzelfsprekend. Er vindt altijd een belangenafweging plaats. Als het eigenbelang er per saldo mee gediend is, zal er toch transparantie betracht worden, ook al is het niet gebruikelijk en ook al is het niet verplicht. Als handelen volgens de formele regelgeving tegendraadse effecten bewerkstelligt is er ook begrip voor terughoudendheid. Nogal wiesde dat de vuile was liever binnengehouden wordt.

Anders dan bij vele andere varianten is bij 'openheid van zaken' geen rol weggelegd voor regelgeving, ter stimulans van transparantie. Soms speelt regelgeving wel op de achtergrond een rol omdat zaken openbaar gemaakt moeten worden. Maar als die verplichting in een bepaalde situatie niet goed uitpakt, wordt in redelijkheid overwogen of afzien van transparantie gerechtvaardigde houding is.

*Eindrapport parlementaire commissie Bouwnijverheid, 2004*

Wanneer binnen een organisatie sprake is van ingegroeide (endemische) onregelmatigheden - zoals hier en daar het geval lijkt te zijn (geweest) ten aanzien van corruptie - moet er ook iets aan de leiding schorten. Opvallend is dan ook hoe weinig lering vaak lijkt te worden getrokken uit de ontdekking van onregelmatigheden. Dat van een daadwerkelijke transparantie bij de afwikkeling doorgaans geen sprake is, mag dan alweer niet verbazen. Niemand toont graag de boter op eigen hoofd.<sup>232</sup>

*Brief van de staatssecretaris van VROM over Beleidsnota biotechnologie, 2005*

De tweede kaart, met een globale locatieaanduiding, wordt wel ter inzage gelegd. Richtlijn 2001/18/EG schrijft voor dat de ligging van het proefveld bekend moet zijn. De huidige uitvoering, locatie tot op de vierkante meter nauwkeurig, is hiervan de meest transparante invulling. De richtlijn biedt echter naar mijn oordeel ruimte om deze locatieaanduiding minder gedetailleerd openbaar te maken. De bewoording «locatie» die in de richtlijn wordt gebruikt betekent niet dat deze op de vierkante meter nauwkeurig openbaar zou moeten zijn. De locatie van het proefveld kan mijns inziens ook in de orde van grootte van vierkante kilometers openbaar worden gemaakt.<sup>233</sup>

*Verslag van een rondetafel-gesprek over Kredietcrisis, 2008*

De heer De Kort [beleggingsanalist]: In principe is transparantie een goede zaak. Maar als een bank transparant wordt en aangeeft in de problemen te zitten, worden er geen zaken meer met die bank gedaan. Transparantie is leuk, maar met slecht nieuws bekendmaken breng je jezelf in nog veel grotere problemen. (...)

[De heer Ruding:]

Wij hebben de laatste zes maanden ook ervaren dat banken die niets hebben gezegd omdat zij het niet verplicht waren en geen kwartaalcijfers hadden, terecht of niet in een verdachte hoek kwamen te zitten: zij zeggen niets dus er zal wel een heleboel ellende zitten. Dat helpt ook niet veel. Niet-transparantie lost het probleem ook niet op. Dat maakt het moeilijk.<sup>234</sup>

### 5.6.5 Integriteit boven alles

Integriteit is als betekenis van transparantie van een andere orde dan de varianten die tot nu toe geïdentificeerd zijn. Het is een begrip als transparantie: meervoudig en in allerlei combinaties gebruikt. De ene keer zijn ze gelijkgeschakeld in een combinatie, de andere keer is transparantie een operationalisering van integriteit.

Het thema integriteit komt vanaf 2004 sterk in de belangstelling in relatie tot de betrouwbare overheid die transparant optreedt, bijvoorbeeld via de website [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl), door de oprichting van het Bureau Integriteit Openbaar bestuur en de Politie, de evaluatie van de klokkenluidersregeling en wijziging van de Ambtenarenwet.<sup>235</sup> Dan wordt ook gesproken over openbaarheid van topinkomens in de publieke sector. Deze thema's zullen de jaren daarna voortdurend terugkeren, gekoppeld aan het belang van transparantie. Integriteit van de overheid wordt onderwerp van beleid. En het betrachten van transparantie is daarin een cruciaal onderdeel.

Integriteit heeft in de combinatie met transparantie betrekking op normen, op gedragsnormen. Het gaat in deze variant om gedragingen van mensen in de rijksdienst: management en medewerkers. Regelmatig wordt in de passages de koppeling gelegd naar organisatiecultuur.

Transparantie heeft op meer niveaus een functie. Het geldt als de onderliggende norm vanwege de intrinsieke waarde. Zo hoort het binnen de overheidsdienst. Deze ligt dicht tegen de vertelling *Hart van de democratie* aan, zij het dat het accent zich hier toespitst op de persoon van de ambtenaar, en dus niet op overheidsorganisaties als reïficatie. Transparantie is de norm voor gedragingen van de ambtenaren. Het is het doel.

*Brief van de minister van BZK over Vertrouwen in verantwoordelijkheid, 2001*

Bewustwording, openheid, transparantie en bespreekbaarheid zijn van eminent belang voor het bevorderen van de integriteit.<sup>236</sup>

*Brief van de minister van OCW over Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs, 2004*

Integriteit staat voor een juiste uitvoering van werkprocessen, voor veiligheid, transparantie en openheid.<sup>237</sup>

*Brief van de minister van Justitie over Misbruik en oneigenlijk gebruik van belastingen etc, 2005*

Het kabinet hecht grote waarde aan een integere overheid en het leven in een samenleving waarin transparantie in het overheidshandelen norm is.<sup>238</sup>

*Brief van de minister van BZK over Modernisering overheid, 2006*

**II. Transparantie en integriteit**

De geëmancipeerde mondige burger en andere stakeholders vereisen een grote mate van transparantie in het optreden van moderne en dienstbare organisaties. Dat geldt voor de beleidsvoorbereiding, voor de geleverde producten en diensten, voor concrete aanvraag en besluitvormingsprocedures alsook voor het functioneren van de organisatie. Openheid over de prestaties vormt een stimulans voor verbetering en bevordert de integriteit van de organisatie. Integriteit gaat verder dan het bieden van transparantie. Dat gaat ook om gedrag en verantwoordelijkheidsgevoel.

Overheidsorganisaties en medewerkers daarvan moeten zich bewust zijn dat zij bij al hun handelen de overheid vertegenwoordigen en daarin een voorbeeldfunctie hebben. Om integriteit te borgen, moet dit zijn ingebed in beleid, concrete maatregelen en - vooral ook - in de cultuur binnen organisaties.<sup>239</sup>

Uit de passages blijkt dat het zoeken is naar de wijze waarop gestalte gegeven kan worden aan de norm voor integriteit. Transparantie en integriteit zijn onderdeel van de organisatiecultuur, of niet. En dan is het wenselijk dat die anders wordt. Meer dan eens wordt aangegeven dat het belangrijk is om de bedrijfs- of bestuurscultuur te veranderen. Die stellingname wordt onmiddellijk vergezeld van de constatering dat dat niet eenvoudig is. En de mogelijkheden van het management om daar sturing aan te geven zijn al evenzeer beperkt, zo leert de praktijk.

Kan het instrument van regulering hier soelaas bieden? De impact van regulering in dezen wordt beperkt geacht. Begrippen als betrouwbaarheid en openheid laten zich moeilijk in woorden vangen. De mogelijkheden van wetgeving zijn beperkt. Aan een beroepscode wordt echter wel een normerende werking toegedacht. Als we kenbaar maken welk gedrag wel en niet passend geacht wordt, zal daarvan een preventieve werking uitgaan naar ongewenst gedrag, zo wordt verondersteld. Transparantie is hier een middel.

*Brief van de minister van OCW over Onregelmatigheid in bekostiging van het (hoger) onderwijs, 2004*

De omslag van de oude bestuurscultuur, op basis waarvan diverse incidenten zich hebben kunnen voordoen, naar een andere, betere bestuurscultuur, waarin openheid, transparantie en integer bestuurlijk en ambtelijk handelen van hoog tot laag de toon aangeven is geen gemakkelijke opgave.<sup>240</sup>

*Verslag van een Algemeen overleg over de Wet markt en overheid, 2004*

Begrippen als bestuurlijke integriteit en betrouwbaarheid zijn niet in een wetsontwerp te regelen. Het gaat om een houding en een manier van werken. In de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zitten elementen als integriteit. Het nieuwe wetsontwerp kan hieraan wel een belangrijke bijdrage leveren.<sup>241</sup>

*Trendnota Arbeidszaken Overheid, 2005*

**Actief en 'levend' instrument Gedragscodes**

Een gedragscode wordt wel eens gezien als slechts 'papier'. Maar in feite is het een praktisch integriteitsinstrument. De code moet door de dienstleiding aan de orde worden gesteld bijvoorbeeld bij de introductie van nieuwe medewerkers en tijdens het reguliere werkoverleg. Het kabinet beschouwt de

gedragscode als een belangrijk instrument en hulpmiddel om cultuurverandering binnen overheidsorganisaties te ondersteunen. Het kan een actief en 'levend' instrument zijn, ingebed in het te voeren integriteitsbeleid binnen de desbetreffende dienst. Zo is de gedragscode een essentieel onderdeel van een noodzakelijk open, transparante en integere organisatiecultuur. Voor de sector rijk wordt binnenkort een modelgedragscode integriteit door de minister van BZK vastgesteld.<sup>242</sup>

*Trendnota Arbeidszaken Overheid 2010, 2009*

**Box 5.2 Maatregelen voor bevordering integriteit Nederlandse overheid**

- 1 Vernieuwing klokkenluidersregelingen en oprichting extern instituut waardoor klokkenluiders beter worden beschermd en ondersteund.
- 2 Uniforme registratie integriteitschendingen waarmee (vermoedens van) Schendingen en de afhandeling daarvan zichtbaar worden.
- 3 Oproep tot investeren in cultuur en bewustzijn en het transparant maken daarvan door belevingsonderzoeken.
- 4 Duidelijker normstelling en ondersteuning voor politieke ambtsdragers, in het bijzonder voor burgemeesters.<sup>243</sup>

### 5.6.6 Balans

*Open kaart* heeft voornamelijk betrekking op de overheid en overheidsdienaren zelf. De overheid is het aan haar stand verplicht om het goede voorbeeld te geven. De formulering 'transparantie betrachten' is hier bij uitstek van toepassing. Het werkwoord 'betrachten' gebruiken we ook in combinatie met begrippen als zorgvuldigheid, prudentie, voorzichtigheid, plicht, geheimhouding of waakzaamheid. Dat zijn begrippen met een normatieve lading. Transparantie in de betekenis van *Open kaart* is eveneens sterk normatief geladen.

Transparantie is een kwestie van fatsoen. Vaak wordt het argument voor transparantie in de passages niet eens genoemd, zo vanzelfsprekend is het kennelijk. Soms is transparantie een doel, zoals ten aanzien van mogelijke belangenverstrengeling en als aspect van integriteit. Elders, zoals rond misstanden en zorgvuldigheid, is transparantie een middel, dat ingezet wordt om te kunnen nagaan of de overheid zich in precare situaties behoorlijk gedraagt.

In deze vertelling is transparantie een *valence issue* bij uitstek. Daar kun je toch onmogelijk tegen zijn! Maar schijn bedriegt, want tegelijkertijd is dit de vertelling met de meeste dilemma's, dus zo vanzelfsprekend is deze transparantie niet. Het is zoeken naar normen, balanceren tussen het dienen van het democratisch belang en het beperken van schade en risico's. Er zijn situaties waarin beslotenheid aantrekkelijker is, of zelfs noodzakelijk om risico's en schade aan onschuldige anderen te voorkomen.

Meer dan in de andere vertellingen is effectieve transparantie een kwestie van maatvoering en timing. Dat onderschrijft het karakter van een wilsbesluit dat ten grondslag ligt aan de open houding. Je kunt steeds óók kiezen om *niet* transparant te zijn. Er zijn in veel gevallen geen wetten of regels die verplichten tot transparantie.

Transparantie verstandig betrachten wil nog niet zeggen dat de beoogde effecten daadwerkelijk bereikt worden. De situaties waarvan in *Open kaart* sprake is, zijn veel

complexer dan die in de andere vertellingen. Ze zijn niet zonder meer maakbaar met transparantie. Integriteit en openheid laten zich niet compleet in voorschriften vangen. En het beoogde gedrag is niet zomaar te realiseren, bijvoorbeeld 'cultuurverandering'. Het benadrukken van deze erkende complexiteit biedt de overheid een welkome uitweg naar verontschuldiging als het beoogde effect teleurstellend blijkt.

Transparantie in *Open kaart* is nauw verbonden met vertrouwen, en wel in verschillende modaliteiten: vertrouwen niet beschamen, vertrouwen niet beschadigen, vertrouwen wekken, vertrouwen bekrachtigen. In al die gevallen gaat het om institutioneel vertrouwen, dat wil zeggen vertrouwen op de prestaties en competenties van overheidsorganen. Dat is essentieel voor een goed functionerende democratie, althans in een bepaalde mate. Vertrouwen in de overheid moet niet de vorm aannemen van 'blind vertrouwen'. Tegengas en gezonde argwaan zijn belangrijk: voor de onderdanen om kritisch te kunnen blijven en voor de overheid om te kunnen laten zien dat zij zich opstelt als bestuurd systeem en zich niet afsluit voor volksvertegenwoordiging en bevolking.

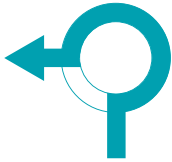


**Tabel 5.6 OPEN KAART**

Aspect	Misstanden	Belangenverstrengeling
<i>Doel</i>	Corruptie binnen de overheid tegengaan	(Schijn van) tegengaan
<i>Motto</i>	'Horen, zien en zwijgen doorbreken'	'Blazen zuiver houden'
<i>Maatschappelijke functie van overheidsoptreden</i>	Voorkomen dat het maatschappelijk vertrouwen in de overheid geschaad wordt	Vertrouwen in overheid/ beroepsgroep niet schaden
<i>Object</i>	Misstanden in overheids-apparaat	Financiering politieke partijen Gunstbetoon Nevenfuncties Sponsoring
<i>Verschijningsvorm</i>	Klokkenluiders Aan het licht gekomen gevallen van corruptie en fraude	Meldplicht Register Handreiking Regeling
<i>Informatie in opdracht van ...</i>	[overtreders melden zelf niet]	Overheid
<i>Informatie over ...</i>	Onoorbaar gedrag	Feitelijke, vermeende of mogelijke belangenverstrengeling
<i>Informatie door ...</i>	Klokkenluiders Enquêtecommissies Onderzoekscommissies	Betrokkenen zelf
<i>Primaire adressant</i>	Maatschappij Tweede Kamer	Peers Maatschappij
<i>Secundaire adressant(en)</i>	Overtreders	Tweede Kamer
<i>Betrokkenheid van de overheid</i>	Paal en perk stellen Ingrijpen	Regels stellen voor ambtenaren Zelfregulering branches stimuleren
<i>Beperkingen</i>	[niet genoemd]	Privacy
<i>Nadelen</i>	[niet genoemd]	[niet genoemd]
<i>Dossiers</i>	Diverse Trendnota's Enquête Bouwnijverheid	Kostenbeheersing in de zorgsector Vertrouwen in verantwoordelijkheid

Uiterste zorgvuldigheid	Openheid van zaken	Integriteit
Vertrouwen in overheids-handelen bekrachtigen	Vertrouwen wekken	Vertrouwen bekrachtigen
'Practice what you preach'	'Er is niets te verbergen'	'Integriteit boven alles'
Objectiviteit waarborgen Vooraf (rechts)zekerheid bieden	Optreden als zaakwaarnemer voor belanghebbenden	Normeren van gedrag van overheidsfunctionarissen
Selectieprocedures Samenstelling commissies/ werkgroepen enz. Aanbestedingsregels	Topinkomens publieke sector Indexatie pensioenen Maatschappelijk verantwoord ondernemen Experimenten	Gedrag ambtenaren Bestuurscultuur Organisatiecultuur overheidsdiensten
Vooraf criteria bekend Expliciteren overwegingen Openbaar maken adviezen	Identiteit inschrijvers bekend (veiling) Openbaar maken inkomens en nevenfuncties van (top)- ambtenaren Jaarverslag MVO	Integriteitsbeleid Personeelsbeleid Verantwoording Code Good Governance
Overheid Procedures Risico's	Maatschappelijke druk Feitelijk gedrag Bedragen Beloning Personen	Zelfregulering van overheid Normen goed gedrag Hoe omgaan met misstanden Belangenverstrengeling tegengaan
Overheid Betrokkenen	(Beursgenoteerde) bedrijven Pensioenfondsen (Semi)publieke organisaties	Overheidsorganen
Direct belanghebbenden	Belanghebbenden Maatschappij	Ambtenaren
Tweede Kamer Maatschappij	Tweede Kamer	Maatschappij Tweede Kamer
Voorbeeldig gedrag tentoonspreads	Verantwoord gedrag van anderen bevorderen Zelfregulering branches stimuleren Regelgeving bieden	Eigen huis op orde Voorbeeld geven
(Nul)risico's zijn er niet	Gevoeligheden Experimentele fase r&d Administratieve lasten Veiligheidskwesties Vertrouwensfuncties	Geen kwestie van regelen op papier
Voorlichting die naar propaganda neigt	Gezichtsverlies Doorkruisen experimenten Bedreiging onderzoekers	[niet genoemd]
Beleidsnota Biotechnologie	Beleidsnota Biotechnologie Diverse Trendnota's MVO	Diverse Trendnota's Modernisering van de overheid

## 5.7 Tomtom



De functionaliteiten van transparantie die ik onder de laatste betekenis schaar, liggen het dichtst bij de betekenis in het alledaagse spraakgebruik. *Tomtom* gaat over verhelderen, duidelijk maken, ten dienste van het kunnen achterhalen van informatie. *Tomtom* gaat over 'weten te vinden'. Transparantie is in deze vertelling steeds een oplossing. Een oplossing voor kwesties die wel ongemakkelijk zijn, maar die niet heel principieel liggen. Daarbij past dat transparantie in *Tomtom* veelal te maken heeft met vormkwesties en nauwelijks met inhoud. Maar hoe die transparante vorm er dan uitziet, is allerm minst eenduidig in de passages.

Er zijn vier functionaliteiten te onderscheiden; twee ervan kennen varianten.

Ten eerste valt onder *Tomtom* de functie het bestaan van kennis en informatie *bekendmaken*. Het gaat erom anderen te wijzen op het bestaan van (nieuwe) kennis en het vergroten van de toegankelijkheid daarvan. Transparantie is gericht op het kunnen vinden.

Het kunnen bepalen van *zeggenschap* is de tweede functie: weten bij wie je moet zijn, wie aangesproken kan worden. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten opgehelderd, transparant gemaakt worden. Dat vergemakkelijkt de besturing en het ter verantwoording roepen.

De derde functie is gericht op het kunnen bepalen van de *herkomst*, terug naar de bron. Daarin zien we twee varianten. Vooral in nieuwe markten (kabel, energie) wordt aangedrongen op transparantie in de vorm van het specificeren van kosten en van tarieven, opdat voor consumenten en gebruikers duidelijk is welke opbouw erachter zit en zij hun beslissingen zo nodig kunnen aanpassen. Een andere invalshoek bij het kunnen bepalen van de herkomst heeft betrekking op de ongewenst geachte vermenging van publiek en privaat geld binnen organisaties en op de combinatie van marktactiviteiten binnen overheidsorganisaties. De geldstromen moeten transparant gemaakt worden. Dat wil in dit geval zeggen: ze moeten worden gescheiden.

Ten slotte heeft de laatste functie van transparantie te maken met *overzichtelijk maken*, gemakkelijk kunnen vinden. Transparantie wordt onder andere bereikt door samenvoegen: van organisaties, van regelgeving, van loketten enzovoort. Daarmee wordt verwarring voorkomen, zo is de gedachte. Elders wordt transparantie omarmd om meer eenduidigheid te bereiken in verwante zaken, bijvoorbeeld bij opleidingen, werkprocessen en regelingen. Stroomlijnen is dan de oplossing. De intentie is om versnippering tegen te gaan en overlap te voorkomen. Een andere variant is vereenvoudigen. Deze transparantie heeft vooral betrekking op regelgeving en administratieve processen en is vaak gericht op het terugdringen van administratieve lasten. Het betreft drie typen maatregelen die elk een element van efficiencyverbetering in zich hebben. Transparantie heeft in de betekenis *Tomtom* een sterke organisatiekundige inslag.

### 5.7.1 Helpende hand bieden

De meest alledaagse functie van transparantie is die van het bekendmaken van het bestaan van informatie. 'Transparant' wordt in deze contexten nogal eens als synoniem van 'duidelijk' ingezet.

Het streven om de informatie transparant te maken wordt veelal geuit als het gaat om een flinke hoeveelheid feitelijke informatie over soortgelijke onderwerpen: een reeks regelingen, een verzameling opleidingen, een keur aan initiatieven. Het wordt wenselijk geacht dat er ordening en overzicht komt in de praktische informatie. Dat vergemakkelijkt het verkrijgen van inzicht voor belanghebbenden. De dragers van transparantie zijn bijvoorbeeld een register, een stelsel van kwalificaties, een bundeling van kwaliteitsinformatie of een set voorwaarden. Bekende informatie transparant maken klinkt eenvoudig en ICT is beslist behulpzaam, maar het zorgt toch voor de nodige hoofdbrekens. Transparantie in het beschikbaar stellen van bestaande informatie is een kwestie van maat houden (hoeveel, hoe gedetailleerd?) en vindbaarheid.

Een verbijzondering van kenbaar maken binnen *Tomtom* is de intentie om nieuwe kennis onder de aandacht te brengen, te ontsluiten, maar ook te promoten. Dat vergt dat partijen in eerste aanleg op de hoogte gebracht worden van het bestaan ervan. De hoop en veronderstelling is dat de nieuwe kennis dan versneld op grotere schaal gebruikt zal worden. Dat bevordert marktwerking en biedt daarmee een kwaliteitssimpuls. Transparantie krijgt vorm in congressen, publicaties en beurzen als de geëigende middelen om kennisverspreiding te bewerkstelligen.

Transparantie is in deze functionaliteit niet meer dan gewoon zorgen dat informatie en kennis verspreid wordt. Niet controversieel, niet ingewikkeld. De grootste valkuil is dat een poging om beter toegankelijk te maken uitmondt in méér informatie, in plaats van inzichtelijker informatie.

#### *Nota naar aanleiding van het eindverslag over de Kaderwet ZBO's, 2001*

Het register heeft de doelstelling duidelijkheid te scheppen in de vraag welke zelfstandige bestuursorganen bestaan en daarover enige basisinformatie te verschaffen. Een zo groot detailniveau van informatie als door deze leden [PvdA] gevraagd maakt het register weinig transparant en moeilijker te raadplegen.<sup>244</sup>

#### *Vraag 192 uit het schriftelijk overleg over Biotechnologie, 2001*

Het kabinet geeft aan dat transparantie en maatschappelijke betrokkenheid pijlers van haar beleid inzake biotechnologie zijn. Kan het kabinet, gezien de versnippering van dit beleid over verschillende ministeries en commissies in een overzicht aangegeven waar de verschillende dossiers ter inzage worden gelegd en welke internet-sites momenteel voor dit doel door de burger geraadpleegd kunnen worden?<sup>245</sup>

#### *Brief van de staatssecretarissen van Financiën en van Economische zaken over het Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, 2007*

Verbeteren transparantie, uniformiteit en kenbaarheid van regels

Het is van belang dat de transparantie, uniformiteit en kenbaarheid van regels wordt verbeterd. Daartoe zullen in overleg met ondernemersor-

ganisaties en inspecties, naast de al bestaande Branchewijzers, nieuwe Branchewijzers voor een aantal bedrijfssectoren worden opgesteld. Branchewijzers zijn checklisten op het Bedrijvenloket die ondernemers inzichtelijk maken met welk geheel aan vergunningen, vereisten en regels zij te maken (kunnen) hebben.<sup>246</sup>

### 5.7.2 Weten waar je moet zijn

De meeste passages uit de vertelling *Tomtom* hebben betrekking op de functionaliteit 'ophelderen'. Om de complexiteit in de omgeving te kunnen hanteren is het belangrijk dat we weten waar de zeggenschap berust en wie aanspreekbaar zijn. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten helder zijn en voor zover dat niet het geval is, moeten ze opgehelderd worden. Transparantie is: die duidelijkheid bieden, aan burgers, aan ambtenaren, aan de Tweede Kamer.

Het gaat in de passages bijvoorbeeld om de samenwerking of taakverdeling tussen partijen: wat doet de een, wat doet de ander? Of over de reikwijdte van regelgeving: op welke organisaties is die wel van toepassing en op welke niet? Of over zeggenschap: wie heeft wat te zeggen over wie, en waarom dan?

Regelgeving, in de vorm van wetgeving of protocollen of transparantie-eisen, vormt een belangrijke manier om de gewenste duidelijkheid te scheppen, naast maatregelen in de sfeer van organisatiestructuren. Transparantie maakt duidelijk hoe het zit en voorkomt daarmee het ongemakkelijke gevoel van niet-weten of niet precies weten. Als dit soort zaken duidelijk zijn ontlenen partijen daaraan een zeker vertrouwen vooraf, zodat argwaan niet nodig is en dat is wel zo prettig.

#### *Kamerlid Koopmans (CDA) in een Algemeen overleg over ZBO, 2001*

Verbazingswekkend is het grote aantal stichtingen dat de minister rapporteert. Door de vele verschillen in de staatsrechtelijke aard van deze stichtingen is transparantie ver te zoeken. Sommige stichtingen zijn zelfstandige bestuursorganen (zbo's), andere niet; de minister heeft stichtingen zelf opgericht of doen oprichten; bepaalde stichtingen zijn rechtspersoon met een wettelijke taak (rwt's), andere weer niet. Er zou een helder beeld moeten bestaan van de bevoegdheden van de bewindspersonen in enig orgaan van de overheid, dus ook in stichtingen. Dan zou de taakafbakening duidelijk zijn en zou er ook helderheid komen voor het publiek. De burgers zien namelijk slechts één overheid, ongeacht of het agentschappen, zbo's, rwt's of stichtingen betreft.<sup>247</sup>

#### *Kabinetsreactie op het advies van de Commissie ICT en overheid, 2002*

(...) (H)et kabinet (is) voorstander van duidelijke bevoegdheidsverdelingen tussen bestuurslagen. Onheldere bevoegdheidsverdelingen leiden tot een minder transparant bestuur, waardoor het voor de burger niet duidelijk is wie aanspreekbaar is. Om dat te veranderen kan een herschikking van wettelijke taken aan de orde zijn.<sup>248</sup>

#### *Lijst vragen en antwoorden bij Onderzoek naar Infrastructuurprojecten, 2005*

Het kabinet is het in zijn algemeenheid eens met de opmerking van prof. Flyvbjerg dat prikkels nodig zijn om de kwaliteit en de transparantie van de informatievoorziening te verbeteren. Voor de planvorming en uitvoering van grote infrastructurele projecten denkt het kabinet deze prikkels in te bouwen door:

(...)

- Intern het departement checks & balances te creëren door verdeling van rollen tussen beleidsdirecties, uitvoeringsorganisaties en controller-functie van directie FEZ met de daarbij behorende eenduidige rolopvatting;<sup>249</sup>

We zien dat bij deze functie van transparantie relatief veel passages voorkomen die betrekking hebben op de beperkte transparantie. Kamerleden doen zich hier gelden, maar ook de Raad van State.

Wanneer bevoegdheden niet duidelijk zijn, is dat een bron van allerlei potentieel gedoe. Dan is niet bekend wie aanspreekbaar is in het geval er zaken mis (dreigen te) gaan. Als van geval tot geval bekeken moet worden welk regime van toepassing is, ligt willekeur op de loer en is rechtszekerheid ver te zoeken. Wanneer de zeggenschap meervoudig is of als er meer dan één wettelijk regime van toepassing is, weet een organisatie niet uit welke hoek de wind gaat waaien. Vage begrippen leiden tot ontduiken of creatief invullen. Dit soort situaties wordt ongewenst geacht, omdat ze een inbreuk vormen op voorspelbaarheid en weten waar je aan toe bent.

Transparantie in de functie van ophelderer heeft een belangrijke functie in het maatschappelijk verkeer. Het biedt een basis voor vertrouwen tussen partijen. In de passages wordt vaak gewag gemaakt van de gevolgen van ontbrekende transparantie. Er wordt echter niet gerefereerd aan de beperkingen van regulering, zoals wel het geval is bij de vertelling *Open kaart*.

*Groen Links in een Algemeen overleg over de Kaderwet ZBO's, 2001*

De ZBO-definitie is (...) niet voldoende om onder de werking van de wet te vallen, de geldigheid wordt van geval tot geval bepaald, en dat is niet transparant.<sup>250</sup>

*Advies van de Raad van State bij het wetsontwerp Markt en overheid, 2001*

Naar het oordeel van de Raad is het streven naar een procedureel kader om de besluitvorming inzake marktactiviteiten door de overheid zichtbaar te maken en te structureren, begrijpelijk en kan daarom de totstandkoming van de Aanwijzingen worden toegejuicht. Het is evenwel de vraag of de verdere juridisering door de vastlegging in formele wetgeving de beoogde transparantie tot gevolg zal hebben. De reikwijdte van de onderhavige materie - markt en overheid - is zeer ruim. De kernbegrippen van het wetsvoorstel, zoals het begrip marktactiviteit, die de reikwijdte van het toepassingsbereik van het beoogde stelsel bepalen zijn onvoldoende ondubbelzinnig, zodat het enerzijds zeer moeilijk is het toepassingsbereik van het voorliggende wetsvoorstel te overzien en dit wetsvoorstel dus op onvermoede plaatsen een rol kan gaan spelen, terwijl anderzijds de aangrijpingspunten in het wetsvoorstel ook door hun vaagheid te beperkt kunnen zijn waardoor het eenvoudig is de toepassing van de uit het stelsel voortvloeiende procedureregels te ontlopen. Daardoor is het ook een conflictopwekkende regeling.<sup>251</sup>

*Trendnota Arbeidszaken Overheid, 2006*

Het is (...) afhankelijk van de financiële positie van het fonds en de invulling van de beleidsvrijheid van het ABP-bestuur of er wordt geïndexeerd, en zo ja, in welke mate. Daarmee is transparant geworden dat de indexatie van het pensioen voorwaardelijk is, waarmee de pensioenrisico's meer bij de deelnemers in het pensioenfonds zijn neergelegd.<sup>252</sup>

### 5.7.3 Herkomst kunnen bepalen

De derde functionaliteit van *Tomtom* is die van het kunnen bepalen van de herkomst. Het kunnen bepalen van herkomst is in de meeste gevallen gekoppeld aan geld: wat is de oorsprong van dit budget of dat tarief, welke budgetten zijn aangewend? Transparantie biedt de antwoorden ofwel door specificeren, uiteenrafelen, dan wel door te scheiden.

#### *Het naadje van de kous willen weten*

De roep om transparantie wordt veelvuldig gehoord in relatie tot de wens om te specificeren. Het gaat dan altijd over financiële kwesties. Transparantie betekent dat inzicht verschaft wordt in de opbouw van de factuur: wat zijn voor de consument de beïnvloedbare en de niet-beïnvloedbare kostencomponenten? Hoe zit het met de doorberekening van kosten? Waar zijn prijzen op gebaseerd?

Dergelijke duidelijkheid wordt in de passages als een vanzelfsprekend recht beschouwd. Het parlement wil dat weten van publieke diensten. Niet ter verantwoording of om te controleren, zoals bij *Alles onder controle* aan de orde is, maar om op basis van de kennis van de feiten te kunnen bepalen of er actie nodig is. De consument mag het naadje van de kous willen weten en de overheid bevordert dat die informatie beschikbaar komt. Voor zover enig wantrouwen zou sluimeren, wordt deze snel de kop ingedrukt door deze informatie.

Dit is een lichtere vorm dan de transparantie die bij *Empowerment* aan de orde komt, waar de overheid zich inzet omwille van het versterken van de positie van de consument als actieve partij.

De veronderstelde werking van deze transparantie is vooral die van bewustwording, bij parlement of consument. Deze weet hoe het zit, weet waar hij aan toe is en is daarmee tevreden of past eventueel zijn keuzes aan.

Ten opzichte van de aanbieders van diensten en producten denken kabinet en Kamer aan deze variant van *Tomtom* een licht disciplinerende werking toe. Het inzicht in de specificaties kan leiden tot efficiencyverbetering en kan marktwerking bevorderen. De overheid bevordert deze transparantie via brancheorganisaties. Er komt geen wetgeving aan te pas. Toezichthouders spelen evenmin een prominente rol.

Transparantie omwille van tariefopbouw en kosten inzichtelijk maken, kwamen we ook tegen bij *Alles onder controle*. Daar was de achterliggende drijfveer om te kunnen controleren en zo nodig te corrigeren. Bij *Tomtom* gaat het er vooral om dat consumenten weten hoe het zit en desgewenst hun keuzes kunnen aanpassen. Specificeren wordt daartoe wenselijk geacht.

### **27 088 Kabel en consument: marktwerking en digitalisering Nr. 37 MOTIE VAN HET LID ATSMA C.S.**

Voorgesteld 8 juni 2004

De Kamer,

gehoord de beraadslaging, overwegende, dat de kabeltarieven in veel regio's recent snel zijn gestegen en de opbouw van de tarieven weinig transparant

is; stelt vast, dat introductie van het zogenaamde vastrechtmodel met een vastrechtstarief voor aansluiting op de kabel en daarnaast een tarief voor de geleverde diensten de gewenste transparantie bevordert; stelt vast, dat het vastrechtmodel concurrentie van programmaaanbieders op het kabelnetwerk bevordert met voor de consumenten positieve gevolgen voor de kabeltarieven; verzoekt de regering op korte termijn in overleg te treden met de kabelsector teneinde te komen tot de introductie van het vastrechtmodel als basis voor de tariefstructuur, en gaat over tot de orde van de dag.  
(...)

*Nota naar aanleiding van het verslag over de Postwet, 2006*

Van transparantie is sprake als tevoren kan worden voorzien dat een bepaalde berekening of berekeningsmethodiek wordt gehanteerd. Ook is van transparantie sprake als, indien verschillende voorwaarden worden gehanteerd, duidelijk is op grond van welke overwegingen of criteria dat gebeurt.<sup>253</sup>

*Kabinetsplan Aanpak administratieve lasten, 2007*

In de handreiking wordt beschreven welke kosten op welke manier kunnen worden toegerekend aan leges en tarieven. Tevens worden voorstellen gedaan hoe de heffende instantie de kosten en bijbehorende baten van haar dienstverlening zodanig kan rapporteren (zowel in de begrotingsfase als in de verslagleggingfase), dat de burger aansluiting kan vinden tussen de begroting van het overheidslichaam en zijn aanslag, nota of rekening. Het resultaat bestaat uit transparantere toerekenings- en verslagleggingsmodellen, die meer draagvlak bij de burger doen ontstaan voor de door hem voor overheidsdiensten te betalen vergoedingen.<sup>254</sup>

*De kat niet op het spek binden*

Met de aansporing aan semipublieke organisaties om zich klant- en marktgericht op te stellen, doet zich het risico voor van vermenging van publieke en private geldstromen. Dat geldt ook voor recent geprivatiseerde diensten. Scheiden bevordert transparantie.

De behoefte aan transparantie komt voort uit een zekere argwaan van het parlement en geldt bijvoorbeeld voormalige overheidsorganisaties, ZBO's en onderwijsinstellingen. Kruissubsidiëring ligt op de loer en dat is ongewenst in de ogen van het parlement. De achterdocht wordt gevoed door incidenten, gevallen waar sprake was van ongewenst ondernemerschap. Transparantie biedt uitkomst, omdat daarmee het onderscheid zichtbaar gemaakt wordt. Bij organisaties die publieke én commerciële taken vervullen kan dat in de vorm van gescheiden boekhoudingen en *Chinese walls*. Dan moeten kosten toegerekend worden aan het betreffende producten- of dienstenpakket en kan nagegaan worden of publiek geld rechtmatig wordt besteed. Regelgeving wordt ingezet om de huiver ten opzichte van kruissubsidies te beteugelen, in de vorm van wetgeving of voorschriften. De opvattingen over de effectiviteit daarvan zijn verschillend.

*Memorie van toelichting bij de Wet Markt en overheid, 2001*

Door de voorgeschreven transparantie kan kruissubsidiëring vanuit de publieke middelen naar die activiteiten eenvoudiger worden vastgesteld en gemakkelijker worden voorkomen. De bepaling is dan ook in die zin een



ondersteunende verplichting. Het gaat erom dat intern een en ander goed wordt geadministreerd.<sup>255</sup>

*Brief van de staatssecretaris over Onregelmatigheden in het (hoger) onderwijs, 2004*

Met betrekking tot de aanbeveling van de Commissie om een administratieve scheiding voor te schrijven van baten en lasten die betrekking hebben op publieke respectievelijk private activiteiten wordt onderschreven dat er transparantie moet zijn met betrekking tot het onderscheid tussen publiek gefinancierde en private activiteiten. De wijze waarop deze transparantie wordt vormgegeven wordt echter niet via een voorgeschreven wijze van inrichting van de administratieve organisatie en de interne controle van de instelling opgelegd. De eis van transparantie heeft al geleid tot aanpassing van de controleprotocollen voor 2003 mede aan de hand van de notitie «Helderheid».<sup>256</sup>

Scheiden omwille van transparantie kan een stap verder gaan dan het voeren van gescheiden boekhoudingen. Veel meer zekerheid biedt het apart zetten van bedrijven, zoals in 2004 wordt overwogen bij de splitsing van energiebedrijven. En de afsplitsing van uitvoerende taken van de rijksdienst is er eveneens bij gebaat.

Behalve bij financiële kwesties wordt belang gehecht aan transparantie bij het scheiden van functies van de overheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om beleid en uitvoering en toezicht, of om evaluatie versus voornemens, of het scheiden van rechtspraak en advisering. Als duidelijk is dat geen sprake is van onderlinge beïnvloeding anders dan vanuit de kerntaak, dan is dat goed voor de kwaliteit van de rijksdienst en dat zou vertrouwen wekken bij belanghebbenden, zo is de veronderstelling.

De drijfveer tot transparantie is het nemen van maatregelen om te voorkomen dat er sprake kan zijn van onrechtmatige besteding van collectieve middelen. Het risico hierop moet zo klein mogelijk gemaakt worden. Anders dan in *Alles onder controle* gaat het hier om de preventieve maatregelen. Met de functiescheiding 'in eigen huis' zorgt de overheid ervoor dat zij hetzelfde doet als wat zij van de organisaties in de samenleving vraagt.

Overigens is het opvallend dat de argwaan altijd betrekking heeft op het voordeel dat een organisatie zou ontfangen door publiek geld in te zetten bij commerciële activiteiten. Het komt niet voor dat transparantie wordt ingezet als remedie tegen winst uit commerciële initiatieven die ten goede zou komen aan de publieke zaak.

*Brief van de minister van Economische Zaken over Liberalisering energiemerken, 2004*

Ik ben dan ook voornemens een verdergaande splitsing uniform voor alle regionale energiebedrijven bij wet op te leggen, hetgeen beter toezicht door DTe op de bedrijven mogelijk maakt. Een afgesplitst netwerkbedrijf is eenvoudiger te reguleren omdat niet langer sprake is van intraconcernrelaties, waardoor de transparantie aanzienlijk wordt vergroot en de mogelijkheid voor kruissubsidiëring geheel verdwijnt.<sup>257</sup>

#### 5.7.4 Overzichtelijk maken

De variant van transparantie ten dienste van overzichtelijk maken heeft volledig betrekking op publieke organisaties en publieke taken. Transparantie staat niet in

het teken van het beschikbaar komen van informatie. Informatie over het functioneren is er al. Het gaat om organisatorische ingrepen, die bewerkstelligen dat er meer overzicht komt en minder kans op verwarring bestaat.

### *Hoe minder, hoe beter*

Transparantie mag dan op sommige plaatsen worden bepleit om boekhoudingen en taken te scheiden, elders is de transparantie juist gebaat bij samenvoegen, is de veronderstelling. Dat geldt voor allerlei functies in de rijksdienst en zelfs voor de rijksdienst zelf. Door middel van samenvoeging ontstaat meer transparantie.

In de passages worden diverse verschijningsvormen genoemd. Eén loket, één regime, geïntegreerde voorlichtingsfunctie, één aanpassingswet: al dergelijke samenvoegingen zijn behulpzaam voor het overzichtelijk maken, voor het gemakkelijk je weg kunnen vinden. Verwarring moet worden voorkomen waar dat mogelijk is. En samenvoeging draagt naar verwachting in meer of mindere mate bij aan kwaliteit van dienstverlening.

Transparantie wordt hier bereikt in de vorm van organisatorische ingrepen. Ingrepen in de ordening van taken, die hun beslag krijgen in een andere structuur. Dat kan zijn binnen een organisatie, maar de gewenste transparantie kan ook tot stand komen via samenvoegen van (onderdelen uit) verschillende organisaties en deze onderbrengen in één entiteit.

#### *Algemeen overleg over Modernisering overheid, 2003*

De concrete ambities worden opgenomen in het programma Modernisering Overheid. Het programma bevat een aantal sporen voor het realiseren van een moderne overheid. Er is het organisatorische spoor inzake de kwaliteit en de organisatie van de rijksdienst. Dit gaat in de richting van het realiseren van één concern, wat transparanter is voor burgers.<sup>258</sup>

### **5.7.5 Hoe eenvormiger, hoe beter**

Transparantie is in deze passages een middel om helderheid te bieden door zoveel als mogelijk te werken met eenduidige procedures, door harmoniseren en afstemmen. De helderheid die stroomlijnen biedt, is blijkens de passages gewenst om efficiëntie te bereiken en om overzicht te vergemakkelijken.

Efficiency wordt bereikt doordat administratieve lasten beperkt worden, er geen overlap meer is tussen taken en doordat informatie gemakkelijk vindbaar is. Meer overzicht is wenselijk zodat duidelijk is welke voorschriften gelden en om vergelijken mogelijk te maken.

Transparantie wordt in deze passages vaak ingezet als oplossing voor ongewenste situaties, zoals bijvoorbeeld onduidelijke terminologie, verschillende wettelijke regimes die naast elkaar bestaan of een variëteit aan voorwaarden. Dergelijke praktijken zouden kunnen leiden tot verwarring, of rechtszekerheid kan in het geding komen en dat mag niet gebeuren.

De intenties van deze functie van transparantie lijken erg op die van samenvoegen. Het object is echter van een andere orde. Bij stroomlijnen gaat het niet om ingrepen in de organisatiestructuur, maar om administratieve procedures of regelingen. Het streven is gericht op orde en voorspelbaarheid. Transparantie biedt uitkomst door meer uniformiteit aan te brengen.

*Bijdrage van de PvdA-fractie in het verslag over de Wijziging Comptabiliteitswet, 2000*

De status van «agentschap» verdwijnt weliswaar uit de Comptabiliteitswet, maar in de praktijk blijft de naam «agentschap» wel bestaan voor rijksdiensten die klaarblijkelijk wel beleidsmatige autonomie hebben. Een dergelijk subtiele omgang met begrippen lijkt deze leden onnodig en niet bepaald bijdragen tot transparantie van de toepassing van het batenlastenstelsel. Kan de minister niet alsnog voor één term kiezen?<sup>259</sup>

*Brief van de minister van BZK over het Actieprogramma Electronische Overheid, 2000*

Elk bestuursorgaan stelt zelf «decentraal» condities op ten aanzien van het gebruik van bestanden waarop de rechten zijn voorbehouden. Inclusief de prijs die voor het verkrijgen van een licentie moet worden betaald. Het feit dat elk bestuursorgaan zelfstandig condities formuleert resulteert er in dat er een enorme variëteit aan condities bestaat hetgeen voor burgers en bedrijven een volstrekt intransparante situatie oplevert. Harmonisatie van de contracten zou daarin grote verbetering kunnen brengen.<sup>260</sup>

*Brief van de minister van Economische zaken over Frequentiebeleid, 2005*  
In het algemeen geldt dat een veiling het meest transparant is, aangezien alle criteria tot één zijn teruggebracht: het bedrag dat betaald gaat worden.<sup>261</sup>

*Brief van de minister van Verkeer en Waterstaat bij de Kaderwet ZBO's, 2008*  
Met het oog op de benodigde uniformiteit en transparantie in het stelsel van governance streef ik ernaar één aanpassingswet voor alle zbo's in te dienen.<sup>262</sup>

*Gemak dient de mens*

Zaken worden transparanter als we ze vereenvoudigen. Dat geldt zeker voor regelgeving en voor het terugdringen van administratieve lasten. Reductie van regels en voorschriften is blijkens de passages daartoe een middel, net als het beperken van regels voor bijzondere gevallen en afwijkende omstandigheden. Het terugdringen van het aantal verantwoordingsrapporten en het combineren ervan in één document leidt tot transparantie, zo wordt verondersteld. Hetzelfde geldt voor het reduceren van gedetailleerde productbeschrijvingen. Administratieve lasten worden er aanzienlijk door beperkt.

Zowel wetgeving als de 'administratieve lasten' zijn afkomstig van de overheid. In deze variant binnen het discours steekt de overheid de hand in eigen boezem en neemt maatregelen.

*Brief van de minister van LNV over het Kabinetsplan aanpak administratieve lasten, 2004*

Nieuwe regels op het gebied van diervoeders zijn tot stand gebracht en in werking getreden, wat tot een grotere transparantie en intrekking van de verspreid neergelegde regels heeft geleid.<sup>263</sup>

*Brief van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Sport over Invoering DBC's, 2009*

In de brief (...) heb ik aangegeven dat belangrijke stappen zijn gezet om de invoering van DBC's op weg naar transparantie (DOT) mogelijk te maken. In het nieuwe DBC-systeem worden de huidige DBC's, waarvan er momenteel zo'n 30 000 in gebruik zijn, vervangen door minder dan 3000 DBC-zorgproducten. Deze zorgproducten zijn beter medisch herkenbaar, uniform en kosten- en werklathomogeen.<sup>264</sup>

### 5.7.6 Balans

In deze laatste vertelling is transparantie steeds een synoniem voor 'duidelijk' of 'eenduidig' of 'helder'. Gebruik van de term 'transparantie' geeft de bewering of aansporing wat meer cachet en dient daarmee een retorisch doel. Transparantie heeft in *Tomtom* vooral betrekking op heel praktische zaken. Er wordt richting gegeven, zodat we zelf niet meer hoeven na te denken. We hoeven alleen maar te volgen.

De roep om transparantie bestaat uit een heel scala van wat we kunnen aanduiden als organisatiekundige maatregelen: structureren, ordenen, verdubbelingen uitzuiveren, witte vlekken voorkomen, functiescheiding. Het gaat bij dergelijke maatregelen zelden om inhoudelijke kwesties. Transparantie dient eenvoudigweg rationalisering, efficiency of gemak.

De Tweede Kamer is een actieve actor in dezen. Hij roept om transparantie op onderdelen die ten dienste staan van het gemak van burgers en bedrijven. De alertheid rond transparantie à la *Tomtom* is vooral gericht op het realiseren van preventieve arrangementen.

Transparantie is hier niet controversieel, niet ingewikkeld. De grootste valkuil is dat een poging tot verduidelijking, uitmondt in méér informatie, in plaats van inzichtelijker informatie.

Opvallend is dat transparantie in het discours nagenoeg altijd gekoppeld wordt aan een tekort aan informatie of aan een probleem met de eenduidigheid ervan. Dit tovermiddel moet ervoor zorgen dat er geen sprake meer zal zijn van misbruik, ongemak, verwarring of verspilling. Transparantie heeft daarmee in *Tomtom* een belangrijke functie in het maatschappelijk verkeer. Het staat voor praktische waarden waarover in hoge mate consensus bestaat. Er zijn dan ook geen nadelen op te tekenen. Wel technische bezwaren die optimaal gemak en helderheid in de weg staan.

Tabel 5.7 TOMTOM

Aspect	Herkomst bepalen				Overzichtelijk maken	
	Kenbaar maken	Ophelderen	Specificeren	Scheiden	Stroomlijnen	Samenvoegen
Doel	Informatie kunnen raadplegen	Zeggenschap kunnen bepalen	Herkomst kunnen bepalen	Misbruik publiek geld tegengaan Oneerlijke concurrentie tegengaan	Overlap tegengaan Versnippering tegengaan Variëteit in regelgeving beperken	Verwarring voorkomen
Motto	'Helpende hand bieden'	'Weten waar je moet zijn'	'Naadje van de kous willen weten'	'De kat niet op het spek binden'	'Hoe eenvoudiger hoe beter'	'Hoe minder hoe beter'
Maatschappelijke functie van overheidsop-treden	Beschikbaarheid van informatie en kennis bevorderen	Verantwoordelijkheden verhelderen	Controle mogelijk maken	Geruiststellen	Eenduidigheid bevorderen	Helderheid bieden
Object	Onderzoeksresultaten Overheidsdiensten	Organisatiestructuur Aansturing door departement Verantwoordelijkheden Bevoegdheden	Tarieven nieuwe markten Kosten Interne controle/ad-ministratieve organisatie (IC/AO)	Publieke, private geldstromen binnen één organisatie Marktactiviteiten binnen een (semi)publieke organisatie	Werkprocessen Taken Opleidingen Regelingen Toezichtarrangementen	Wetgeving Organisatiestructuur Administratieve processen
Versijnings-vorm	Publicaties Conferenties Kennisinfrastructuur Register Eenduidige regels	Begrenzen taken en verantwoordelijkheden Grenzen ministeriële verantwoordelijkheid Checks and balances	Vastrecht-systeem Etiketring	Kruissubsidies Gescheiden boekhouding Bestemmingsfonds Chinese walls Uitsplitsen begrotingsartikelen	Harmoniseren contracten Kwalificatiestructuur Uniformeren regelgeving Centrale toezichtsvisie	Harmonieus stelsel van wetgeving Eenduidige regimes Gecombineerd uitvragen Eén klachtenloket De rijksdienst als één concern

Herkomst bepalen				Overzichtelijk maken			
Aspect	Kenbaar maken	Ophelderen	Specificeren	Scheiden	Stroomlijnen	Samenvoegen	Vereenvoudigen
Informatie over ...	Onderzoek	Taken	Kostenstructuur	Geldstromen	Overzicht op basis van informatie die uit andere hoofde is verkregen	Overzicht op basis van informatie die uit andere hoofde is verkregen	[n.v.t.; overheid heeft zelf de informatie over wet- en regelgeving]
	Onderzoeksresultaten	Verantwoordelijkheden	Productiewijze	Commerciële activiteiten	Overzicht op basis van informatie die uit andere hoofde is verkregen	Overzicht op basis van informatie die uit andere hoofde is verkregen	
	Wet- en regelgeving	Bevoegdheden		Begrotingsbedragen			
Informatie door ...	Onderzoekers Overheid	[is beschikbaar]	Uitvoerende organisatie Minister	Uitvoerende organisatie Minister	Uitvoerders	Uitvoerders	[n.v.t.]
Primaire adres-sant	Gebruikers Burger	Uitvoerders zelf Tweede Kamer	Consument/burger Tweede Kamer	Tweede Kamer	Uitvoerders zelf	Tweede Kamer Burger	Bedrijven en burgers
Secundaire adressant(en)		Burger	Tweede Kamer (bij consumenteninfo)	Burger	Burger		Tweede Kamer
Betrokkenheid van de overheid	Bevorderen	In eigen huis orde op zaken stellen Derden: stimuleren	Stimuleren Protocollen	Preventief ingrijpen	Aandringen op ... Voorschrijven	Aandringen op ... Voorschrijven	Dereguleren
Beperkingen	Te veel details Vage informatie Moeilijk te vinden	Vele	Weinig genoemd	Kan dat wel, Chinese walls?	[niet genoemd]	[niet genoemd]	
Nadelen	[niet genoemd]	[niet genoemd]	[niet genoemd]	[niet genoemd]	[niet genoemd]	[niet genoemd]	
Dossiers	ICT	Kaderwet ZBO	Admin. lasten Energiewet Biotechnologie	Wet markt en overheid 'Hbo-fraude' Wijziging Postwet	Agentschappen Toezicht op RWT's		Administratieve lasten

## 5.8 Semantische dwarsdoorsneden

Eerder heb ik aangegeven dat 'transparantie' wellicht een *cultural keyword* is. Geheel in lijn met een begrip dat ambigu is in zijn betekenissen, is er geen objectieve manier voor het vaststellen van de status van een *cultural keyword*. Deze kan echter wel afgeleid worden uit een aantal patronen in het gebruik van een begrip in de taal (Rigotti en Rocci 2005). Toename in frequentie is er één van. Die observatie vormde de aanleiding tot dit onderzoek. Andere indicatoren zijn bijvoorbeeld het feit dat er vanwege de vanzelfsprekende betekenis geen behoefte is aan omschrijving, en dat het woord opduikt in titels van documenten of programma's, in gezegden en in samengestelde woorden. In het discours over transparantie zijn vele voorbeelden daarvan te vinden. Het politiek-bestuurlijk discours over transparantie is eveneens rijk aan indicatoren voor ambiguïteit en het retorisch karakter ervan, waarvan respectievelijk de verzameling definities en het gebruik als synoniem getuigen.

### 5.8.1 Definities

'Transparant\*' komt in totaal 3391 keer voor in de onderzochte documenten. In slechts 23 gevallen is expliciet sprake van het geven van een omschrijving, vaak terloops door een aanduiding tussen haakjes te zetten.

Dat de inkleuringen verschillen, wekt gegeven de diversiteit van de vertellingen geen verbazing. In passages van alle vertellingen, met uitzondering van *Het (ere) schavot*, komt wel een poging tot definiëren voor. Het meest frequent gebeurt dat in passages uit *Alles onder controle*, waar transparantie steeds in verband gebracht wordt met verantwoording. In *Hart van de democratie* wordt transparantie in 1997 in een context over ICT nog gelijkgesteld met 'zo min mogelijk informatie' voor de burger, zodat bij deze geen verwarring kan ontstaan. Later zien we het gebruik als synoniem voor 'openbaarheid'.

Ter illustratie per vertelling een aantal passages waarin sprake is van 'definiëren' van transparantie.

**Box 5.1 'Definities' in fragmenten, per vertelling***Hart van de democratie*

De hoofdlijn voor de VVD-fractie is dat de rijksoverheid behalve effectief en efficiënt ook transparant moet zijn, d.w.z. voor de burgers begrijpelijk, voor de ministers beheersbaar en voor het parlement controleerbaar.<sup>265</sup>

In de tweede plaats het pleidooi van de minister voor meer openheid. Ik [*Ormel, CDA*] pleit echter vooral voor meer transparantie. (...) Ook ik [*Klink*] bedoel, net als de heer Ormel, met openheid eigenlijk transparantie.<sup>266</sup>

*a. Openbaarmaking als zodanig van publiek gefinancierde topinkomens die uitgaan boven het normsalaris. De toelichting gebruikt in dit verband mede de - tegenwoordig veel gebruikte - term transparantie, overigens zonder dat direct duidelijk is of hiermee iets anders wordt bedoeld dan openbaarheid.*<sup>267</sup>

*Empowerment*

Het gaat (...) over het bevorderen van inzichtelijkheid (transparantie) van markten en over keuze-informatie voor consumenten.<sup>268</sup>

Ten vijfde moet de NZa bevorderen dat de positie van de consument (patiënt of verzekerde) sterk is. Marktdoorzichtigheid (transparantie) speelt daarbij een centrale rol.<sup>269</sup>

*Alles onder controle*

Het gebruik van een benchmark als stuurvariabele is transparant (betere verantwoording).<sup>270</sup>

De conclusie van de interdepartementale werkgroep dat transparantie (beschikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens) een basisvoorwaarde is voor benchmarking wordt door het kabinet gedeeld.<sup>271</sup>

Transparantie betekent in dit geval het afleggen van verantwoording en het betrachten van openheid in beleid en uitvoering van dat beleid van zorgaanbieders en zorgverzekeraars.<sup>272</sup>

Ook het toezicht op de naleving van de normen die de nieuwe Wet Filo 2000 stelt, zal deel uitmaken van het beleidskader. Die normen hebben betrekking op transparantie (rapportage en publicatie) en op solide financiële verhoudingen.<sup>273</sup>

Transparantie: het meten en zichtbaar maken van kwaliteit<sup>274</sup>

Een andere maatregel is dat er meer disclosure (transparantie), informatie en publicatie moet komen inzake de balansen van banken.<sup>275</sup>

*Het (ere)schavot*

[geen definities]



<i>Werk aan de markt</i>	<p>Van transparantie is sprake als tevoren kan worden voorzien dat een bepaalde berekening of berekeningsmethodiek wordt gehanteerd. Ook is van transparantie sprake als, indien verschillende voorwaarden worden gehanteerd, duidelijk is op grond van welke overwegingen of criteria dat gebeurt.<sup>276</sup></p> <p>(...) tarieven die ook voor klanten gelden (non-discriminatoire tarieven en voorwaarden) en die openbaar zijn (transparant)<sup>277</sup></p>
<i>Open kaart</i>	<p>Door naleving van de principes [uit de modelcode Good Governance] wordt een betere bedrijfsvoering en kwaliteit van de dienstverlening gerealiseerd, gaat de organisatie transparanter (met meer oog voor integriteit) handelen (...)<sup>278</sup></p> <p>Integriteit gaat verder dan het bieden van transparantie. Dat gaat ook om gedrag en verantwoordelijkheidsgevoel.<sup>279</sup></p>
<i>Tomtom</i>	<p>Het is een proces dat zich, van burgers en bedrijven uit gezien, «achter de schermen» afspeelt. Die inspanningen zijn daarmee voor hen «transparant», alleen wat op het scherm verschijnt telt.<sup>280</sup></p> <p>Het Waarborgfonds geeft de laatste jaren veel aandacht aan de inhoud van het jaarverslag, onder andere om de leesbaarheid te vergroten (transparantie).<sup>281</sup></p>

### 5.8.2 Als synoniem

In enkele tientallen passages wordt gewag gemaakt van 'transparantie', terwijl dat in feite een synoniem is voor 'helder zijn' of 'duidelijk maken' of 'publiceren'. Het gaat om praktische informatie, zoals we ook in de vertelling *Tomtom* tegenkwamen.

In alle gevallen kunnen we zeggen dat hanteren van het begrip transparantie waar het eenvoudig te vervangen is door een synoniem als 'helder' of 'duidelijk' vooral een kwestie is van retoriek. De Raad van State heeft dit in een van zijn adviezen doorgeprikt en bepleitte daarom dat er gewoon gesproken wordt van 'openbaarheid'.

*Bijdrage van Kamerlid Waalkens (PvdA) tijdens een AO over Aanpak administratieve lasten, 2005*

Over ondeugdelijke praktijken moet transparant worden gecommuniceerd.<sup>282</sup>

*Uit lijst van vragen en antwoorden over Koers BVE, 2001<sup>283</sup>*

De 1000 uur is een transparant gegeven.

*Nader rapport na Advies van de Raad van State bij de wet openbaarmaking van inkomens in publieke sector, 2005*

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad [van State] over het gebruik van het woord transparantie is dat woord in de memorie van toelichting vervangen door het woord «openbaarheid».<sup>284</sup>

*Bijdrage van het Kamerlid Vroonhoven (CDA) in een Algemeen Overleg over Rechtsstaat en rechtsorde, 2009*

Wordt er proactief gescout onder allochtone advocaten? Er wordt wel eens gesproken van een glazen toga. Het zou een doorkijkjurk moeten zijn, zo wordt wel eens gezegd. Transparantie is van belang. Wij moeten erop letten dat alles goed en helder geformuleerd blijft worden.<sup>285</sup>

### 5.8.3 In samengestelde woorden

In de passages zijn 25 verschillende samenstellingen gevonden van de benutting van het begrip transparantie. Welke teneur is daaraan verbonden?

Dat transparantie geen eenduidige zaak is wordt geïllustreerd door de volgende combinaties:

- Transparatievraagstukken
- Transparatieoverleg
- Transparatiedebat
- Transparatieladder
- Transparatiekeurmerk.

Verreweg de hoogste frequentie komt voor in *Alles onder controle*. De combinatie-woorden spreken voor zich. Hier wordt gereguleerd:

- Transparatiebevordering
- Transparatie-eisen
- Transparatieplichten
- Transparatieprotocol
- Transparatievoorschriften
- Transparatieverplichting
- Transparatievereisten
- Transparatiewet
- Transparantierichtlijn
- Transparatieregime
- *Disclosure/transparatievereiste*.

In het discours over markten in ontwikkeling zien we de volgende begrippen terug:

- Markttransparantie
- Tarieftransparantie
- Tariefintransparantie
- Kwaliteitstransparantie
- Transparantietraject.

En een enkele keer wordt vooral de keerzijde van transparantie belicht:

- Intransparante(r)
- Intransparantie
- Niet-transparantie
- Schijntransparantie.

#### 5.8.4 In titels

Zoals het een *cultural keyword* (Rigotti en Rocci 2005) betaamt, is transparantie in de onderzochte periode ook regelmatig gebruikt in de titels van documenten, programma's, websites en commissies. Het ministerie van VWS is de meest fervente gebruiker:

- programma Transparant, over ICT-toepassingen in de zorg
- de brief 'Transparante en integrale tarieven'
- 'DBC's op weg naar Transparantie (DOT)'
- [www.ziekenhuizentransparant.nl](http://www.ziekenhuizentransparant.nl), een digitale invoermodule van de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen
- het Bureau Zorgbrede Transparantie van Kwaliteit, dat samen met het veld prestatie-indicatoren voor sectoren in de zorg ontwikkelt (in 2009 omgedoopt in het Programma Zichtbare Zorg)
- de publicatie *Een kwestie van vertrouwen: Over transparantie en verantwoorden in de zorg en het terugdringen van administratieve lasten* (2006).

Andere voorbeelden, afkomstig van andere departementen, zijn:

- de Transparantierichtlijn van de EU, van toepassing op diverse terreinen: de ontwikkeling van markten, de openbaarheid van EU-documenten
- het model 'Transparantie bouwgerelateerde leges', dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan haar modelverordening heeft gekoppeld
- [www.transparantprijs.nl](http://www.transparantprijs.nl), in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen
- het Transparante Onderwijsmodel van de Bve Raad
- de Transparantiebenchmark van het ministerie van Economische Zaken, over maatschappelijk verantwoord ondernemen
- de officiële naam van de commissie-Glasz: Commissie Transparant Toezicht Hogescholen
- advies van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob): *Benoemingen in het openbaar bestuur: Transparant, onderbouwd en functioneel*
- het Comité Doelmatigheid, Inspectie-Effectiviteit en Transparantie (DIET), van de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

## 5.9 Het verhaal over transparantie?

Tot slot van deze rondgang langs de verschillende betekenissen van 'transparantie' dient de gewetensvraag over de zeggingskracht van de geïdentificeerde betekenissen zich aan. Bieden zij met elkaar *het* verhaal over transparantie? Vormen ze gezamenlijk het complete beeld van datgene wat transparantie in het politiek-bestuurlijk discours vermag?

Ik zal, de sociaal constructivistische benadering indachtig, niet beweren dat de vertellingen tezamen *het* verhaal over transparantie vormen. Afgezien van het feit dat andere onderzoekers wellicht andere interpretatieve accenten zouden leggen, is het natuurlijk ook de vraag of er betekenissen gemist zijn. Ik heb immers een beperkt aantal rubrieken en daarbinnen een beperkt aantal dossiers onderzocht. Een andere selectie zal wellicht een ander, aanvullend licht werpen op het fenomeen transparantie.<sup>286</sup>

Voor dit moment concludeer ik dat de blootgelegde patronen van betekenissen zeker herkenbaar zijn buiten de onderzochte Tweede Kamerdossiers. De functionaliteiten laten zich naar mijn overtuiging in andere dossiers en cases terugvinden door degene die zich de verschillende betekenissen heeft eigen gemaakt.

Verschijningsvormen en objecten van informatie zijn wel specifiek en sterker gebonden aan de onderwerpen waarop de teksten betrekking hebben. Nader onderzoek naar beleidsteksten voor andere sectoren zal leiden tot andere voorbeelden.

Het empirisch onderzoek heeft geleid tot een verfijning en verrijking van de aanvankelijke *sensitizing concepts*. Elke vertelling toont een eigen gezicht. De vertellingen onderscheiden zich van elkaar door de eigenstandige combinatie van objecten, functionaliteiten en operationalisering. Het volgende hoofdstuk is gewijd aan conclusies, gebaseerd op patronen die zich dwars door de vertellingen heen aftekenen. Ze geven verdieping, kleur en klank aan dit verhaal over transparantie.

# Deel III

CONCLUSIES EN  
BESCHOUWING

De veelkleurige bevindingen over het begrip transparantie in de Kamerstukken gaven voeding aan analyses vanuit een confrontatie met diverse invalshoeken.

Het zesde hoofdstuk bevat een reeks conclusies, onder andere over de vraag hoe het zit met de *sensitizing concepts*. Blijven deze overeind of brengen ze ons tot grondiger gefundeerde andere inzichten? Wat valt verder op aan de aard van de onderzochte teksten?

Het slothoofdstuk bevat een aantal nieuwe concepten en observaties over onderliggende patronen bij het hanteren van transparantie. Daarin beantwoord ik eveneens de tweede onderzoeksvraag, die de kiem van dit onderzoek vormde: hoe komt het toch dat transparantie het laatste decennium zo'n populair begrip geworden is? Bij een exploratief onderzoek horen uiteraard ook suggesties voor nader onderzoek.

Hoewel het empirisch onderzoek een keur aan betekenissen heeft laten zien, zal ik zowel in hoofdstuk 6 als in hoofdstuk 7 in het algemeen spreken over 'transparantie'. Het gaat dan over het fenomeen zoals het zich voordoet in het politiek-bestuurlijk discours, los van een specifieke inhoudelijke lading. Wel zal ik de conclusies en beschouwingen plaatsen tegen de achtergrond van de verschillende vertellingen.



Wat heeft dit verhaal  
ons te vertellen?

6







Bij wijze van eerste conclusie een gedachte-experiment. Laat de strekking van 'transparant' in de vertellingen zich als synoniem, in één begrip duiden? Dat zou tot zoïets kunnen leiden als het volgende:

- Hart van de democratie 'openbaar'
- Empowerment 'bekend'
- Alles onder controle 'controleerbaar'
- Het (ere)schavot 'vergelijkbaar'
- Werk aan de markt 'gelijk'
- Open kaart 'betrouwbaar'
- Tomtom 'duidelijk'.

Dat wil niet zeggen dat we in de bestuurlijke teksten eenvoudigweg 'transparant(ie)' kunnen vervangen door zo'n begrip terwijl de strekking van de tekst dezelfde blijft. Er is sprake van betekenisverlies, omdat we het moeten doen zonder de positieve connotatie die aan transparantie kleeft. De tekst wordt minder aansprekend, wordt droog, zakelijk. Het retorisch effect wordt minder. De inhoudelijke boodschap van de teksten echter blijft overeind, en kan zelfs krachtiger worden, omdat man en paard genoemd worden.

Maar ook van deze plaatsvervangende begrippen geldt dat ze in meer of mindere mate ambigu zijn, zoals dat inherent is aan taal in het politiek-bestuurlijk discours (Edelman 1985 en 1988, Stone 2002).

Deze rij synoniemen kan niet als 'de conclusie' dienen. Dat is veel te kort door de bocht. Er is méér onder de zon. Zo kan vastgesteld worden hoe de betekenissen zich verhouden tot de aanvankelijke *sensitizing concepts*. Andere conclusies kunnen verbonden worden aan het feit dat de vertellingen in hun diversiteit een aantal terugkerende patronen vertonen: in de toon, wat betreft thema's en in de argumentaties.

## 6.1 De *sensitizing concepts* de maat genomen

In hoofdstuk 4 introduceerde ik de vijf veronderstelde betekenissen van transparantie die als *sensitizing concepts* fungeerden voor het empirisch onderzoek: transparantie als democratische waarde, als instrument voor besturing, voor beheersing, om marktwerking te bevorderen en transparantie als attitude. Zijn die terug te vinden in de vertellingen? Dezelfde vraag is aan de orde bij de versies van transparantie die ik heb onderscheiden op basis van procesfasen: *ex ante*, *ex tempore* en *ex post*.

### 6.1.1 Functies van transparantie

Confrontatie van de *sensitizing concepts* met de vertellingen leert dat er in geen enkel geval sprake is van een een-op-een relatie. In tabel 6.1 zijn de varianten uit de vertellingen geordend naar deze vijf richtinggevende concepten.

De richtinggevende concepten zijn terug te vinden in aspecten van diverse vertellingen. En andersom vindt slechts één vertelling zijn basis geheel in één *sensitizing*

concept, te weten *Empowerment*. In alle andere vertellingen zijn twee of meer van de *sensitizing concepts* te herkennen.

- 'Democratische waarde' is vooral terug te vinden in *Hart van de democratie*. Transparantie heeft daar zowel principiële als praktische kanten. De principiële kant wordt uiteraard afgedekt door de kenbare overheid en door de ontvankelijke overheid. De praktische variant van openbaar maken en kenbaar maken is eveneens terug te vinden en wel in respectievelijk *Het (ere)schavot* en *Open kaart*.
- 'Instrument voor besturen' komt heel expliciet slechts bescheiden terug, namelijk in het bewerkstelligen van markten en in ophelderen, een van de varianten van *Tomtom*. Transparantie als instrument voor besturing is impliciet te herkennen in de aansturing van op afstand geplaatste publieke taken in *Alles onder controle*. De 'zorgzame' variant heeft betrekking op voorspelbaarheid en rechtszekerheid voor organisaties en burgers. Met deze transparantie verplicht de overheid zich tot correct handelen ten dienste van haar onderdanen. Van een andere orde is de 'argwanende' versie. Die is verbonden met de terugtrekkende overheid. Daarvan is echter niet ongeclausuleerd sprake, eerder van een zekere huiver om los te laten. De intenties van transparantie als instrument voor besturen wijzen vooral op een beheersmatige benadering.
- 'Instrument voor beheersing' komt tot leven in maar liefst vier vertellingen. Het zwaartepunt ligt bij *Alles onder controle*, waarin de uitvoering van publieke taken aan de orde is, maar de disciplinerende werking blijft daar niet toe beperkt. We zien transparantie eveneens terug in interventies in niet goed functionerende markten. Van praktische aard is het bieden van transparantie om de herkomst te kunnen bepalen. De overheid poogt niet alleen andere partijen te disciplineren, maar steekt ook de hand in eigen boezem. In de vertelling *Open kaart* zien we de acties om ongewenst handelen binnen de rijksdienst aan de orde te stellen. De praktische invulling van transparantie wordt in *Tomtom* ingezet om de overheidsorganisatie overzichtelijk te maken.
- 'Instrument voor marktwerking' komt niet een-op-een overeen met *Werk aan de markt*. Daaronder past wel transparantie als middel om op systeemniveau bestaande markten te laten floreren. Transparantie als instrument gericht op het gedrag van aanbieders zien we terug in *Het (ere)schavot*; de vraagzijde wordt bediend met transparantie als in *Empowerment*.
- 'Attitude' krijgt vooral, maar niet alleen, vorm als houding van de overheid zelf, in de ontvankelijke en betrouwbare overheid als onderdeel van *Hart van de democratie*. En uiteraard ook in *Open kaart*, omdat die vertelling vooral gewijd is aan houding en handelen van de overheid zelf. Het houdingsaspect komt verder naar voren in transparantie als kenmerk van goed bestuur en als kwaliteit van gedrag, zoals dat volgens *Alles onder controle* door uitvoeringsorganisaties en door bedrijven aan de dag gelegd zou moeten worden.

Tabel 6.1 Sensitizing concepts in relatie tot de vertellingen

Vertelling	Hart van de democratie	Empowerment	Alles onder controle	Werk aan de markt	Het (ere)-schavot	Open kaart	Tomtom
<i>Sensitizing concept</i>							
<i>Democratische waarde</i>	Kenbare overheid Ontvankelijke overheid				Openbaar maken	Zorgvuldigheid betrachten	Kenbaar maken
<i>Instrument voor besturen</i>			Aansturen van op afstand geplaatste uitvoering	Bewerkstelligen nieuwe markten			Ophelderen
<i>Instrument voor beheersen</i>			Misbruik Op waarde schatten Kwaliteit van prestaties	Corrigeren bestaande markten		Belangen-verstrengeling Misbruik	Herkomst kunnen bepalen Overzichtelijk maken
<i>Instrument voor bevorderen marktwerking</i>		Beschermen Toerusten		Floreren bestaande markten	Schavot Ereschavot		
<i>Attitude</i>	Betrouwbare overheid		Kwaliteit van gedrag			Openheid van zaken Integriteit	

NB: De aanduiding in de cellen verwijst naar de titels van de functionaliteiten of varianten binnen een vertelling.

### 6.1.2 Transparantie in een proces

In de vertellingen is zowel transparantie *ex ante* als *ex post* regelmatig terug te vinden. Transparantie *ex ante* heeft alles te maken met een voorspelbare en betrouwbare overheid, die vooraf laat weten hoe het zit, waarop geoordeeld zal worden en welke normen tellen. Deze vorm komt terug in *Hart van de democratie* en in *Werk aan de markt*. *Tomtom* zou zonder transparantie *ex ante* nagenoeg alle zeggingskracht verliezen.

Als besturend orgaan vraagt de overheid transparantie *ex ante* van op afstand geplaatste organisaties. Van hen wordt gevraagd aan te geven wat zij van plan zijn te gaan doen, opdat rechtszekerheid geborgd wordt aan belanghebbenden (*Empowerment*) en omwille van verantwoording in het kader van ministeriële verantwoordelijkheid. De governancecodes zijn eveneens te beschouwen als transparantie *ex ante*. In *Alles onder controle* is deze transparantie terug te vinden.

In *Alles onder controle* is transparantie *ex post* heel belangrijk waar er verantwoording afgelegd wordt over verrichte prestaties en gerealiseerde resultaten. De vertelling *Het (ere)schavot* bestaat vanzelfsprekend geheel uit transparantie *ex post*.

De versie *ex tempore* is in de teksten weinig terug te vinden. Dat is logisch gezien het feit dat deze vorm betrekking heeft op ter plekke, in levenden lijve gestalte geven aan transparantie. Maar soms lijkt het erop alsof de regering *met* de teksten de boodschap wil overbrengen dat zij vertrouwen verdient. Daarvan is vooral sprake wanneer de toon van de teksten welwillend is en een grote bereidheid uitspreekt om rekening te houden met de wensen van het parlement of van belanghebbenden, zoals in *Hart van de democratie* en in *Open kaart*.

## 6.2 De vertellingen in vogelvlucht

Op een hoger aggregatieniveau zijn eveneens patronen te ontdekken in het gebruik van transparantie in het politiek-bestuurlijk discours die zich in meer dan één vertelling voordoen. Vergelijking van de vertellingen op de verschillende *aspecten* zoals weergegeven in de tabellen brengt mij tot de volgende conclusies.

1. Transparantie is een begrip dat in het politiek-bestuurlijk discours veel *functionaliteiten* en een uitzonderlijk hoge ambiguïteit kent. Het manifesteert zich in uiteenlopende beleidsdossiers, ten behoeve van veel verschillende beleidseffecten. In zeven onderscheiden vertellingen is transparantie soms een doel, dan weer een middel, elders een voorwaarde of een rechtvaardiging.
2. *Definities* zijn schaars en worden veelal terloops gegeven. En ze hebben betrekking op uiteenlopende accenten: toegang tot overheidsinformatie, het afleggen van verantwoording, bieden van marktinformatie, integriteit.
3. Het optreden van de overheid inzake transparantie wordt gelegitimeerd door een keur aan verschillende *maatschappelijke functies*. Dat gaat vanzelfsprekend

gepaard met diverse vormen van betrokkenheid door de overheid en de daaraan verbonden rollen. Die zijn als volgt te typeren:

- *Hart van de democratie* hoeder van de kroonjuwelen
- *Empowerment* ondersteuner van de zwakkeren
- *Alles onder controle* inspecteur
- *Werk aan de markt* zelfbenoemde regisseur
- *Het (ere)schavot* opvoeder
- *Open kaart* rolmodel
- *Tomtom* floormanager.

Dit zijn zeer diverse rollen, die soms tegenstrijdig zijn en interventies met zich meebrengen die kunnen leiden tot inconsistenties. Tegelijkertijd behoren al deze rollen tot het repertoire van het hedendaagse openbaar bestuur.

4. Allerlei elementen van het maatschappelijk verkeer kunnen *object* zijn van transparantie, inclusief het functioneren van de overheid zelf. We zagen bijvoorbeeld wet- en regelgeving, besluiten, beleid in wording, productinformatie, prestaties, markten, misstanden, bestuurscultuur en vele andere. Het gedrag van burgers komt niet expliciet naar voren als object van transparantie.
5. De *verschijningsvormen* zijn zo mogelijk nog meer divers. Van de deftige *Staatscourant* tot klokkenluiders; de Wob en VBTB; documenten zoals governancecodes, financiële bijsluiters en registers; hulpmiddelen in de vorm van keurmerken, DBC's of octrooien; websites en *open source* software en vele andere. Publiceren, op papier en steeds meer via internet, is een veelgebruikt instrument. *Ex ante* voor wetten, besluiten, normen, criteria, bevoegdheden, governancecodes enzovoort. *Ex post* gaat het bijvoorbeeld om rapportages in het kader van verantwoording of websites met prestatievergelijkingen. Publiceren behelst eenrichtingsverkeer. De informatie wordt beschikbaar gesteld en kan worden geraadpleegd. Of dat het geval is en door wie zijn open vragen. In termen van Fung et al. (2007) is dit vooral transparantie van de eerste generatie.
6. De Tweede Kamer is de *aanjager* van veel door de overheid te verstrekken informatie. De opdracht tot het verstrekken van informatie door andere actoren is niet alleen ontleend aan wet- en regelgeving vanuit de ministeries. Ook toezichthouders en in mindere mate maatschappelijke druk vormen een aanleiding om informatie te verstrekken.
7. De *verstreckers* zijn uitvoeringsorganisaties, aanbiedende marktpartijen en ook de overheid zelf. De aard van de informatie is veelvormig. Het zijn bijvoorbeeld procedures, beleidsregels, rapportages, strategische plannen enzovoort over werkwijzen, prestaties, beleid of intenties.
8. Kijkend naar de *adressanten* van de informatie zien we dat leden van de Tweede Kamer en burgers veelvoorkomende primaire adressanten zijn, en 'over hun hoofden heen' zijn zij vaak elkaars secundaire adressant. De vertellingen laten zien dat allerlei actoren gebaat zijn bij transparantie, zij het in wisselende constellaties: de Kamer, de burger, bedrijven, de consument, de patiënt, de student enzovoort. Het probleem bij combinaties van doelgroepen/belanghebbenden is dat de informatiebehoeften sterk zullen verschillen. Dezelfde transparant gemaakte informatie

die voor de toezichthouder relevant en begrijpelijk is, schiet wellicht geheel zijn doel voorbij in het geval van bedrijven of burgers. Inzichten over het belang van doelgroepspecifieke informatie die binnen de communicatiewetenschappen gemeengoed zijn, zijn kennelijk nog niet vanzelfsprekend voor beleidsmakers.

9. Mogelijke *beperkingen of nadelen* van transparantie zijn niet dominant aanwezig in het politiek-bestuurlijk discours. In sommige vertellingen is er in het geheel geen sprake van. Voor zover dat wel het geval is, zijn de uitgesproken zorgen vooral gekoppeld aan de hoeveelheid informatie.

### 6.3 Inhoudelijke patronen in de teksten

De vertellingen verschillen van elkaar, maar herbergen ook een aantal overeenkomsten. De onderzochte teksten overziend kom ik tot een aantal bevindingen over patronen in het politiek-bestuurlijk discours waarin transparantie figureert. Een patroon kan betrekking hebben op overeenkomsten in accenten, actoren, causaliteiten, de toon enzovoort.

#### 6.3.1 De overheid is besturend orgaan én bestuurd systeem

De overheid is in twee van de vertellingen het bestuurd systeem, namelijk in *Hart van de democratie* en in *Open kaart*. Dat geldt eveneens voor een deel van *Alles onder controle*, namelijk indien en voor zover er sprake is van (vermeende) ministeriële verantwoordelijkheid. Transparantie is een belangrijk principe inzake het handelen van de overheid en voor het gedrag van haar ambtenaren. De toon is dan neutraal of welwillend. De overheid laat zich van haar beste kant zien.

In de andere vertellingen fungeert de overheid als de partij die andere actoren aanspreekt, als besturend orgaan. Allerlei vormen van regulering worden benut. Soms wordt de toevlucht genomen tot wetgeving en sancties, elders wordt aangedrongen op zelfregulering of doet de regering een moreel appèl. Hier hoort een andere toon bij. De overheid stelt zich directiever op.

#### 6.3.2 Van ruimhartig tot 'contre coeur'

Transparantie betrachten is voor de overheid als bestuurd systeem niet steeds iets wat van harte gaat. In het fungeren als ontvankelijke overheid (*Hart van de democratie*) en in *Open kaart* is terug te lezen dat zich openstellen en openheid van zaken geven enigermate 'schuurt'. Dat het desondanks toch gebeurt, is een kwestie van strategische afweging. In andere gevallen zien we dat waar de overheid zich ruimhartig transparant opstelt, er in feite sprake is van welbegrepen eigenbelang, zoals bij participatie.

Ik constateer dat de aansporingen tot transparantie in andere vertellingen, die door andere actoren moet worden gepleegd en waar de overheid het besturend orgaan is, met meer vuur bepleit worden dan ten aanzien van het eigen handelen het geval is.

Hiermee kan de geloofwaardigheid van de overheid in het geding komen. Een actor die transparantie in welke betekenis dan ook predikt of deze van anderen vergt,

wordt zelf de maat genomen ten aanzien van de houding in het eigen handelen, zoals in *Open kaart*.<sup>287</sup>

### 6.3.3 Accenten door Kamerleden: klassiekers

In een deel van de passages klinkt het geluid van een Kamerlid of fractie door. Letterlijk, omdat het een weergave is van een commissievergadering, of geparafraseerd in het verslag van een Algemeen Overleg of commissievergadering. Schriftelijke bijdragen doen zich voor in de vorm van schriftelijke vragen of schriftelijk beantwoorde vragen die in een eerder overleg aan bewindslieden zijn gesteld. De Kamerleden verheffen hun stem nadrukkelijker in moties of amendementen. Waarover spraken zij?

Verreweg de meeste passages hebben te maken met de vertelling *Alles onder controle*. De Kamer kent zijn klassiekers. De controlerende taak wordt serieus genomen. De tweede op rij is *Tomtom*, wat wijst op een hoog retorisch gehalte. Immers, in veel gevallen volstaat 'helder' of 'duidelijk' of 'overzichtelijk'. Sterker nog, deze bewoordingen hebben inhoudelijk een grotere zeggingskracht, omdat ze preciezer aangeven wat bedoeld lijkt te worden. Het gebruik van retoriek wijst echter op rolvastheid van de politici, die immers willen overtuigen.

Gedurende de onderzochte periode zijn 21 moties ingediend waarin transparantie een prominente rol speelt. Daarvan vinden 19 hun basis in een geconstateerd gebrek aan transparantie. De helft is terug te vinden in *Alles onder controle*. Het verzoek aan de regering is steeds om meer inzicht te leveren in bepaalde informatie, over prestaties en/of prijzen. Meestal betreft het informatie die de Kamerleden willen hebben voor hun eigen controlerende taak. Een aantal keren bekommert de Kamer zich om de positie van consumenten of burgers, die vooral in de nieuwe markten niet goed genoeg hun weg zouden kunnen vinden.

Eén van de 21 moties is van ondersteunende aard: de Tweede Kamer is het van harte met de regering eens om via VBTB de transparantie en controlemogelijkheden te vergroten.<sup>288</sup>

De meest kritische motie heeft betrekking op een beleidsinstrument dat in alle opzichten een product is van het streven naar transparantie: de Transparantiebenchmark voor maatschappelijk verantwoord ondernemen.<sup>289</sup> Deze rangschikt bedrijven naar de mate waarin zij open zijn over de manier waarop zij omgaan met MVO. De benchmark geeft informatie over procedureel gedrag, en niet over feitelijk maatschappelijk verantwoord handelen. Dergelijke pseudotransparantie kan voortaan tot het verleden behoren, naar de opvatting van de indieners.<sup>290</sup>

### 6.3.4 Wisselende scènes, een soortgelijk antwoord: transparantie als refrein

Gedurende de onderzochte periode zijn er steeds meer contexten waarin transparantie opduikt. Er is sprake van een stapeling van aanleidingen, want eenmaal aan de orde blijven die aanleidingen actueel. Daardoor komt transparantie steeds vaker voor in het discours.

In eerste aanleg is vanaf 1995 openbaarheid de kwestie, als gevolg van de nieuwe mogelijkheden die informatietechnologie, en later ICT, biedt. Daarna vormen de terugtrekkende overheid in de vorm van interne verzelfstandiging en externe



privatisering een impuls. Vervolgens doet kort na de eeuwwisseling marktwerking van publieke diensten haar intrede. Dan dienen zich ook de eerste misstanden aan waarbij transparantie de uitkomst moet bieden. In de loop van het eerste decennium wordt hierin een 'kritische massa' bereikt en wordt integriteit, of het gebrek daaraan, een prominente aanjager. De combinatie van marktwerking en integriteit brengt met zich mee dat de reputatie van organisaties aan gewicht wint. Ook dat is weer een drijfveer voor transparantie.

Al deze aanleidingen en contexten zijn terug te vinden in de literatuur over transparantie.

### 6.3.5 IT als aanleiding én ICT als oplossing

De mogelijkheden die de informatietechnologie begint te bieden in de jaren tachtig bezorgen de overheid in de jaren negentig hoofdbrekens: hoe om te gaan met alle mogelijkheden tot openbaarheid? Wie maakt wat openbaar en onder welke voorwaarden? Transparantie is een issue in de sfeer van al dan niet openbaar maken. Wanneer de communicatietechnologie zich aandient, worden de mogelijkheden van internet na een aarzelende start vooral omarmd in het discours over transparantie. Het is de grote 'mogelijkmaker', waarvan de verwachtingen toenemen wanneer het bereik van internet zich met rasse schreden uitbreidt.

Deze thema's komen eveneens voor in de literatuur, maar in de onderzochte fragmenten zijn nog geen reacties zichtbaar op de overdonderende impact van de derde generatie transparantie (Fung et al. 2007). De bewegingen die internetacties van belangenbehartigers, de *social media* of WikiLeaks met zich mee brengen, hebben nog geen sporen achtergelaten in het onderzochte politiek-bestuurlijk discours tot en met 2009.

### 6.3.6 Twee hoofdoorzaken van de behoefte aan transparantie

#### 1. Autonomie vergt nu eenmaal controle

In het politiek-bestuurlijk discours wordt de behoefte aan transparantie heel vaak gevoed door de wens om méér te weten, meer verantwoordingsinformatie te hebben van organisaties die taken 'op afstand van de overheid' uitvoeren. De zucht naar 'grip' en controle vormt de basis, die het kennelijk ontstane nieuwe ongemak met de relatieve autonomie moet compenseren. Het wonderlijke is natuurlijk dat veel van die uitvoerende taken zich voorheen nauwelijks konden verheugen in de belangstelling van Kamerleden. Het werk werd gewoon gedaan, en zolang er geen missers waren, werd er geen aandacht aan besteed in het parlement. Analooq aan deze interesse, zo lijkt het, komen eveneens het functioneren van de overheid en taken die door de ministeries worden uitgevoerd in de belangstelling van het parlement te staan. De vertellingen *Alles onder controle* en *Hart van de democratie* getuigen hiervan.

#### 2. Cruciaal voor welslagen van nieuwe markten

Voorts kunnen we constateren dat transparantie een prominente rol vervult op het toneel van de nieuwe markten voor wat voorheen publieke diensten waren: energie, post, telecom, gezondheidszorg, hoger onderwijs. Gedurende de onderzoeksperiode

was de liberalisering op al deze terreinen volop gaande. De aandacht voor transparantie is hier niet ingegeven door controle, maar staat ten dienste van het goed functioneren van markten. Transparantie is behulpzaam en wel aan alle kanten. Transparantie *ex ante* laat potentiële aanbieders zien welke regels voor toetreding gelden. Aanbieders zijn gehouden aan voorschriften die de markt beogen te reguleren, onder andere over de te verstrekken informatie aan klanten. De vragende partijen zijn gebaat bij die informatie over aard, kwaliteit en prijs van het aanbod, en over het gedrag van aanbieders. Bovendien worden zij in hun rechten versterkt. Bij *Werk aan de markt* gaat het om reguleren van markten op systeemniveau. In *Empowerment* dient het ter versterking van de rechtspositie van de consument. Transparantie *ex post* als in *Het (ere)schavot* beoogt de beste keuzes van consumenten, patiënten, studenten enzovoort inhoudelijk te ondersteunen.

In hoofdstuk 7 kom ik terug op deze patronen, wanneer ik stilsta bij observaties over transparantie in relatie tot besturing.

#### **6.3.7 De runner-up aanleiding**

De zorgen om de al dan niet vermeende kloof tussen overheid en burgers zijn een geduchte *runner-up* als het gaat om de wens tot transparantie. Transparantie zou tegenwicht kunnen bieden aan het tanend vertrouwen in de overheid en publieke dienstverlening. Afwisselend steekt de overheid de hand in eigen boezem, zoals in de betekenis ten dienste van 'de betrouwbare overheid' als variant van *Hart van de democratie* en uiteraard in *Open kaart*. Heel vaak is de Tweede Kamer de actor die de aansporing tot transparantie verwoordt, met het oog op de wenselijkheid om het vertrouwen in de overheid in het algemeen en in publieke dienstverlening in bijzonder een impuls te geven.

Het tanend vertrouwen komt vaak aan de orde in het verband van een incident, vooral binnen *Alles onder controle*.

#### **6.3.8 'Transparantie' gaat vaak over geld**

Als transparantie in het discours aan de orde is, gaat het heel vaak over geld. De neutrale variant behelst informatie over prijzen en tarieven, en verantwoordingsinformatie over besteding van publiek geld. Een educatieve inslag is te destilleren uit informatie over prijs in relatie tot kwaliteit of prestatie. De argwanende versie heeft betrekking op tegengaan van misbruik: te hoge prijzen, oneigenlijk gebruik van uitkeringen, excessieve beloningen, ongepaste verrijking door belangenverstrengeling. De overheid heeft een beschermende intentie wanneer grote financiële risico's in het geding zijn. Deze patronen zijn te ontwaren in *Alles onder controle*, *Empowerment*, *Het (ere)schavot*.

#### **6.3.9 Meer inspanningen voor de consument dan voor de burger**

Bij deze observatie past de constatering dat *Empowerment* nagenoeg geheel gericht is op het versterken van de positie van de onderdanen in hun hoedanigheid van 'consument'. Versterking van de positie als 'burger', in relatie tot de overheid zelf, komt in de onderzochte dossiers nauwelijks voor.<sup>291</sup> De economische context lijkt bij transparantie dominanter dan de democratische.

### 6.3.10 Vergelijken in soorten en maten

Met vergelijkbaarheid en vergelijkingen is iets interessants aan de hand. Er wordt in diverse vertellingen naar gestreefd, maar steeds met een ander oogmerk. Transparantie dient in *Hart van de democratie* het principe dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Transparantie biedt de mogelijkheid om op basis van onderlinge vergelijking van analoge gevallen aan de bel te trekken. Daarnaast gaat het om consistentie in de tijd tussen hetgeen vooraf kenbaar gemaakt is en wat daarna is besloten. In *Werk aan de markt* is alles erop gericht dat aanbieders zoveel mogelijk een vergelijkbare uitgangspositie te bieden.<sup>292</sup> Om een verstandige keuze te kunnen maken, dient transparantie om in *Het (ere)schavot* de gegevens van vele aanbieders ten opzichte van elkaar te kunnen beoordelen, omdat ze aan de hand van bepaalde kenmerken zijn gestandaardiseerd en beschreven. Daar gaat het juist om het zichtbaar maken van verschillen.<sup>293</sup> Bij *Alles onder controle* vormen benchmarks belangrijke bronnen van bijsturing. De vergelijking met gestelde normen en met zusterorganisaties bieden de overheid legitimatie voor corrigeren of complimenteren. Organisaties zelf kunnen ervan leren.

Dit thema komt terug in hoofdstuk 7, waar transparantie in relatie tot besturing nader onder de loep genomen wordt.

### 6.3.11 'Transparantie' beoogt beïnvloeding van gedrag en/of opvattingen

Het aanspreken van andere actoren is altijd gericht op beïnvloeding van gedrag en/of van opvattingen. Hier zien we de 'beweging' terug waar het voorvoegsel 'trans' voor staat zoals in hoofdstuk 1 aan de orde kwam. Het betreft nu eens het stimuleren, dan weer het doen afzien van bepaalde gedragsopties. De lichtere variant heeft een pedagogische inslag en probeert burgers aan te zetten tot het maken van bewuste keuzes (*Het (ere)schavot*). Veel beïnvloeding is gericht op 'gehoorzaam' (*Alles onder controle*, *Werk aan de markt*). Beïnvloeding van opvattingen heeft vooral te maken met het appèl om vertrouwen te stellen in de overheid (*Open kaart*, *betrouwbare overheid*).

Aan de vertellingen is te ontlelen welke organisatiedoelen de overheid heeft wanneer zij 'transparantie' in de mond neemt.

- |                                 |  |
|---------------------------------|--|
| - <i>Hart van de democratie</i> | vertrouwen wekken, legitimiteit vergroten                      |
| - <i>Empowerment</i>            | bevorderen marktwerking  |
| - <i>Alles onder controle</i>   | disciplineren, rust en orde scheppen                           |
| - <i>Werk aan de markt</i>      | bevorderen marktwerking  |
| - <i>Het (ere)schavot</i>       | normeren en verhogen kwaliteit                                 |
| - <i>Open kaart</i>             | vertrouwen wekken, geloofwaardigheid vergroten                 |
| - <i>Tomtom</i>                 | efficiency rijksdienst bevorderen, gemak onderdanen vergroten. |

Op dit rijtje is dezelfde constatering van toepassing als in paragraaf 6.2.3 gesteld over de verschillende maatschappelijke functies en rollen van de overheid. Het zijn zeer diverse doelen, die op onderdelen tegenstrijdig zijn en interventies met zich meebrengen die leiden tot inconsistenties. Tegelijkertijd behoren al deze doelen tot de eisen die aan de overheid gesteld worden en tot de verantwoordelijkheden die bij

het hedendaagse openbaar bestuur gelegd worden. En steeds is transparantie op een of andere manier bruikbaar.

### 6.3.12 De actoren: ieder vogeltje zingt zoals het gebekt is

In het discours nemen de diverse actoren verschillende posities in. De meest prominente actoren zijn uiteraard het kabinet omdat de beleidsteksten van het kabinet afkomstig zijn, en de leden van de Tweede Kamer, die figureren in stukken die een weergave zijn van Algemeen Overleg of waarin schriftelijke vragen worden gesteld. Een aantal documenten is afkomstig van de Algemene Rekenkamer of van de Raad van State.

#### a. *Het kabinet: zelfbewuste geruststelling zet de toon*

Alle passages overziend valt op dat de teksten per saldo gekenmerkt worden door een opgewekte toon. De kwestie die aan de orde is, wordt wel geschetst in problematiserende termen, maar niet zo sterk dat in termen van Stone (2002) sprake is van een *story of decline*. Er zijn zorgen, ontsporingen zijn denkbaar, er schuilt een potentieel gevaar of een incident mag zich niet herhalen, maar gelukkig is er transparantie. Transparantie biedt de remedie. Meer informatie, andere informatie of informatie aan anderen kan de oplossing bieden. Dat wordt bijna zonder uitzondering gesteld in optimistische, zelfbewuste bewoordingen. Óf transparantie inderdaad de beoogde werking heeft, daar wordt niet bij stilgestaan.

Ten aanzien van zaken die het functioneren van de overheid zelf raken, is de grondtoon van de noodzaak tot transparantie een geserreerde, die de vanzelfsprekendheid van transparantie door de overheid kracht moet bijzetten.

#### b. *De Tweede Kamer: hoeder van het publiek belang*

De bijdragen van Kamerleden hebben als ondertoon dat 'ons' belang gediend wordt. Soms is dat belang gebaat bij argwaan, dan weer bij het uitvergroten van problemen, elders bij verontwaardiging. Wanneer meer transparantie wordt bepleit, willen Tweede Kamerleden de urgentie van de kwestie benadrukken en krijgen potentiële risico's veel aandacht. Qualitate qua gebeurt dat in *Hart van de democratie*, omdat het parlement nu eenmaal de controlerende macht is in een democratie. Hetzelfde patroon doet zich voor bij *Alles onder controle*, maar daarin is met de roep om meer transparantie vaak sprake van overvragen in de constellatie dat meer autonomie gegeven is aan uitvoerende organisaties. Sommige taken zijn nu eenmaal na rijp beraad op afstand gezet. Loslaten en afzien van 'grip hebben' lijkt een onnatuurlijke modus voor de Tweede Kamer.

#### c. *De Algemene Rekenkamer: het moet kloppen*

De bijdragen van de Rekenkamer zijn zonder uitzondering gericht op het bepleiten van zo volledig mogelijke verantwoording door actoren die daartoe formeel gehouden zijn. Dat betekent dat de overheid naar haar opvatting niet snel genoeg mag nemen met een bepaalde mate van transparantie, zoals bij horizontaal toezicht. De Rekenkamer laat dit geluid vooral horen in de vertelling *Alles onder controle*.

*d. De Raad van State: wars van retoriek*

Bijdragen van de Raad van State zijn terug te vinden in alle vertellingen. En steeds maakt de Raad van State korte metten met het hanteren van transparantie in wetgeving wanneer dit vooral de retoriek lijkt te moeten dienen.

*e. Adviseurs: omarmen transparantie selectief*

Formele adviesorganen en incidentele commissies tonen zich voorstander van transparantie waar dit hun betoog, overwegingen en adviezen kan ondersteunen. Als adviseurs van buiten de overheid zien we in een verwijzing enkele keren accountants-bureaus figureren. Zonder uitzondering draagt hun werk bij aan de operationalisering van transparantie in de vorm van kostprijsmodellen, calculaties enzovoort, vooral ten dienste van *Alles onder controle*.

*f. Toezichthouders: de verzekeraars*

Toezichthouders komen niet zelf aan het woord in het discours. Maar óver hen wordt des te meer gesproken. Zowel op de marktmeesters als op de keurmeesters verlaten kabinet of Kamer zich regelmatig wanneer het aankomt op het waarborgen dat er transparantie ontstaat. Soms is die beoogd ten dienste van henzelf, in andere gevallen zijn burgers, bedrijven of consumenten de primair belanghebbende partij. Uiteraard is de rol van toezichthouders terug te vinden in *Alles onder controle*, maar eveneens in *Empowerment*, *Werk aan de markt* en in *Het (ere)schavot*.

### 6.3.13 'Transparantie' verenigt kabinet en Kamer

Het politiek-bestuurlijk discours wordt niet gedomineerd door grote controverses tussen actoren. Er tekenen zich geen sterke contra-narratieven af. Zoals we gezien hebben, zijn kabinet en Kamer in enkele vertellingen bondgenoten. Dan is de opstelling van Kamerleden te typeren als zorgzaam, wellicht paternalistisch. Kabinetsplannen dienen het doel van de consument, de patiënt, de student, burgers of bedrijven en de Tweede Kamer geeft er instemmend zijn zegen aan. Deze opstelling zien we terug in *Empowerment* en *Tomtom*.

Actoren vinden elkaar in hun overtuiging dat het functioneren van de democratie gebaat is bij transparantie (*Hart van de democratie*), in de ambitie om de positie van burgers en consumenten te versterken (*Empowerment*), in hun argwaan, behoefte aan 'grip' en de wens om 'goed bestuur' te bevorderen (*Alles onder controle*), in de gevoelde noodzaak om markten te reguleren (*Werk aan de markt*), in de wens de kwaliteit van dienstverlening te verhogen (*Het (ere)schavot*), en natuurlijk ook in het erkennen van het belang van een geloofwaardige overheid (*Open kaart*). *Tomtom*, praktisch geladen als de vertelling is, zorgt al helemaal niet voor onenigheid.

Waar kabinet en Kamer niet op één lijn zitten, heeft dat te maken met de wens van de Kamer om meer transparantie, dat wil zeggen meer informatie. En die vraag neemt nogal eens de gedaante aan van rupsje-nooit-genoege, vooral in *Alles onder controle*. Over het algemeen wordt deze wens welwillend tegemoetgetreden. Het komt slechts zelden voor dat een minister zegt: tot hier en niet verder, genoeg is genoeg. Voor zover er bezwaren geopperd worden of wordt gewezen op nadelen, vindt erkenning plaats van het feit dat die zich zouden kunnen voordoen. Maar een

eerste weerlegging die het belang van transparantie kracht bijzet, is voldoende om de tegendraadse geluiden te smoren.

### **6.3.14 Beperkingen en nadelen vormen geen echte belemmering, bezwaren tellen zwaarder**

Natuurlijk, hier en daar (maar zeker niet in alle vertellingen) wordt gewag gemaakt van de beperkingen die transparantie met zich meebrengt. Het is niet zaligmakend. Maar wie in het discours zoekt naar een ferm tegenwicht, komt er bekaaid af. Zelden is er sprake van rigoreus kiezen om af te zien van transparantie. De motie Aptroot/Graus over het beëindigen van de Transparantiebenchmark was er wel zo één, maar die werd niet aangenomen. Het heilig geloof in de waarde van transparantie behoudt de overhand. De ultieme illustratie daarvan is de al eerder besproken reflex om bij gesignaleerde beperkingen juist meer van hetzelfde in te zetten: een benchmark van benchmarks, een keurmerk voor keurmerken of een extra reeks aanwijzingen waarin aangegeven wordt hoe te handelen met bepaalde voorschriften.

Transparantie mag dan een *valence issue* zijn, er is wel degelijk af en toe oog voor de beperkingen, nadelen en bezwaren.

In het discours wordt bijna tweehonderd keer gewag gemaakt van de *beperkingen* die transparantie met zich meebrengt. Ruim een kwart daarvan komt voor rekening van Tweede Kamerleden. Ook het kabinet realiseert zich dat transparantie niet in alle gevallen hét tovermiddel is. Vooral in *Tomtom* zijn kabinet en Kamer zich vaak bewust van het feit dat de beoogde transparantie niet of niet geheel gerealiseerd kan worden. Een derde van de beperkingen is gekoppeld aan deze vertelling. We zien daar dat transparantie kan leiden tot versnippering, onduidelijkheid, verwarring en argwaan enzovoort, kortom tot tal van euvels waarvoor transparantie elders juist als oplossing wordt bepleit. Vergaand uitsplitsen leidt tot verlies van samenhang. Een lawine van informatie creëert meer onzekerheid dan houvast. Bekend worden van bepaalde feiten brengt met zich mee dat mensen zich van alles gaan afvragen over zaken die tot dan toe vanzelfsprekend aan hun aandacht onttrokken bleven.

Dergelijke inverse effecten duiden op het grote belang van maatvoering en timing bij transparantie. Iets dergelijks geldt voor de andere vertellingen. De waarschuwing is dat transparantie niet zonder meer alle problemen tot het verleden laat behoren. Het oplossend vermogen is beperkt, bijvoorbeeld vanwege het feit dat er voor individuen geen voor hen specifieke, relevante informatie te vinden is. Dit zijn voorbeelden in de categorie technische beperkingen.

Ervaringen met cultuurverandering in overheidsorganisaties en de kredietcrisis lijken tot bescheidenheid te stemmen: niet alle ongewenste gedragingen zijn nu eenmaal via transparantie op te lossen of te voorkomen. Voorts wordt incidenteel gewezen op de onmogelijkheid om recht te doen aan de situatie. Het is nu eenmaal onmogelijk om sommige zaken te omschrijven, te kwantificeren, meetbaar te maken, alle factoren te betrekken. Er is verschil tussen papier en praktijk. Of we weten eenvoudigweg niet hoe de nabije toekomst zich zal voltrekken.

De *nadelen* zijn van een andere orde. Deze onbedoelde, ongewenste gevolgen die inherent kunnen zijn aan transparantie doen in de ogen van kabinet en Kamer soms drastisch afbreuk aan de waarde van de verstrekte informatie. Het gros ervan wordt door het kabinet aangekaart. Inhoudelijk zet *Alles onder controle* hier de toon. Ook bij *Open kaart* zien we relatief veel aandacht voor de nadelen. De verstrekte informatie is dan te veel, te gedetailleerd of juist op een te hoog abstractieniveau, zodat de transparantie het beoogde effect bij het publiek voorbijschiet. Een ander nadeel zijn de ermee gemoeide kosten en moeite: administratieve lasten, bureaucratie, overvragen van organisaties.

Kabinet en Kamer tonen zich af en toe bewust van de *ethische grenzen* aan transparantie, bijvoorbeeld bij inbreuk op vertrouwelijkheid, die in allerlei situaties te prefereren valt: als er sprake is van schending van privacy, bedrijfsgeheim, veiligheidsrisico's. Daar is nagenoeg geen verschil van mening over. Inbreuk op *fairness* is een andere aanleiding tot temperen van de transparantiepraktijken. Partijen die als eerste of het meest uitvoerig openheid van zaken geven en daardoor in het brandpunt van de kritische belangstelling staan, dat kan toch niet de bedoeling zijn.

Opvallend is dat er nagenoeg geen aandacht is voor de betrouwbaarheid van de informatie als gevolg van strategisch gedrag van de aanleverende bronnen.

### 6.3.15 Eerst zien, dan geloven – of toch niet?

Aan het inzetten van of de roep om transparantie ligt vaak argwaan of nieuwsgierigheid ten grondslag. Er moet informatie komen als doel of als middel voor een ander doel. Maar of die transparantie wel als zodanig zal werken, wordt niet in twijfel getrokken. De veronderstellingen over de effectiviteit van transparantie worden zelden kritisch bevraagd.

Hier lijkt sprake van veel *wishful thinking*. In alle vertellingen doet dit patroon zich voor. De argumentatieanalyse helpt ons op weg om dit te duiden.

## 6.4 'Transparantie' in argumentaties

Met behulp van elementen uit de argumentatietheorie ga ik na welke patronen te herkennen zijn in de opbouw van de argumentaties onder de vertellingen, los van de specifieke inhoudelijke boodschappen. Het gaat om de retorische kwaliteiten. Op welke wijze proberen de politici in kabinet en Kamer elkaar te overtuigen? Een analyse van het 'profiel' van de teksten waarin transparantie figureert, biedt inzicht in de vraag hoe actoren pogen om hun politieke doelen, de *political goals*, te bereiken. Welke patronen vertonen de argumentaties? Hoe wordt omgegaan met veronderstellingen? Op welke manier is het publiek in beeld?

De begrippen en principes van de argumentatieanalyse fungeren in dit bestuurswetenschappelijk onderzoek als *sensitizing concepts*. Ik zal dus geen argumentatieanalyse uitvoeren zoals in taalbeheersingsonderzoek het geval zou zijn.

### 6.4.1 Patronen in redeneringen

Aan de bijna 1000 gecodeerde documenten is een aantal constatering te ontleen over de wijze waarop over transparantie 'gesproken' wordt.

De eerste constatering is in lijn met de aanleiding tot dit onderzoek. In dit discours kan 'transparantie' met recht als een *valence issue* getypeerd worden. De positieve ondertoon voert de boventoon. Kwesties worden weliswaar neergezet als probleem, maar de teneur is bijna nergens die van een *story of decline* (Stone 2002). Er is veelal eerder sprake van een zekere lichtheid, omdat al snel de aandacht verlegd wordt naar een oplossing: transparantie gaat ervoor zorgen dat het goed komt!

Het tweede dat opvalt is dat transparantie in overgrote meerderheid wordt gebruikt in combinatie met één of meer andere begrippen. Dat er zo vaak sprake is van transparantie in combinatie met een ander begrip is een stijfgevoel waarmee nog eens extra nadruk gelegd wordt op transparantie. Deze werking wordt versterkt wanneer een begrip herhaaldelijk in combinatie met ander een ander, eveneens positief geladen begrip gebruikt wordt (Rigotti en Rocci 2005). Dergelijke combinaties zien we in de fragmenten heel veel terug. Niet zelden zijn de zusterbegrippen te beschouwen als synoniem in de betekenis van een van de vertellingen. En ook dat zijn zonder uitzondering begrippen die een positieve connotatie hebben. Veelal zijn ze eveneens als ambigu te typeren. Bijlage E laat zien welke begrippen transparantie zoal in één adem vergezellen.

De derde constatering die eruit springt, is dat de positieve duiding berust op veronderstellingen ten aanzien van de verwachte werking of bijdrage van transparantie. Veel van die veronderstellingen blijven impliciet. We zagen eerder al dat er eveneens nauwelijks sprake is van het definiëren van transparantie. In lijn met de omschrijving van Rigotti en Rocci kunnen we concluderen dat het begrip 'a persuasive power on [its] own' heeft. Daarvan is sprake wanneer het gewoonweg beschouwd wordt als goed of slecht, 'without any need of further motivating this value judgement'. Dit is een van de typerende eigenschappen van een *cultural keyword* (Rigotti en Rocci 2005: 132).

Ten vierde, wanneer de kwaliteit van de teksten beoordeeld zou worden naar de vraag of de beweringen logisch zijn in de zin van de oude retorica, zouden maar weinig fragmenten een voldoende krijgen. Er wordt naar hartelust gegoocheld met doel-middel-redeneringen,<sup>294</sup> drogredenen zijn aan de orde van de dag, verwijzingen zijn soms ondoorgrondelijk. In de nieuwe retorica echter is vooral de overtuigingskracht relevant voor het bepalen van de kwaliteit van teksten. Dat geldt zeker voor bestuurlijke teksten, die naar hun aard vooral *persuasive language* moeten zijn.

Samenvattend constateer ik dat er over transparantie gesproken wordt in weinig specifieke bewoordingen, uit de losse hand maar op zelfbewuste toon. Daarmee wordt het vanzelfsprekende en positieve karakter van 'transparantie' versterkt. En zo wekken de opstellers en sprekers die het begrip op die manier hanteren de indruk dat zij handelend optreden en dat ze dat verstandig en daadkrachtig doen. Dat is voor politici een belangrijke kwaliteit (Van Eeten 2010).

Het feit dat er relatief weinig controverses zijn tussen Kamer en kabinet kan opgevat worden als een compliment voor de kwaliteit van de teksten voor het publiek op de eerste rang. Een andere wijze van zien is dat Kamerleden zich wel heel gemakkelijk laten overtuigen.

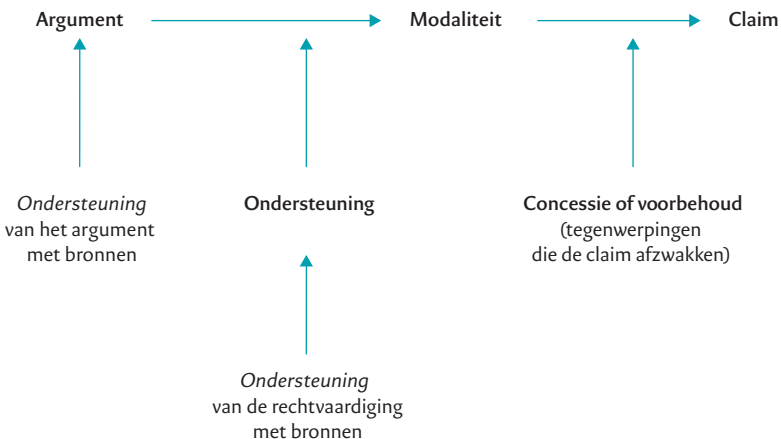


### 6.4.2 'Transparantie' in diverse argumentatieposities

Het empirisch onderzoek liet al zien dat 'transparantie' nu eens als doel en dan weer als middel ingezet wordt en elders als voorwaarde geldt. Hoe kunnen we deze waarnemingen systematiseren?

Analyse van de teksten in de geest van de 'beleidstheorie' zoals door bijvoorbeeld Korsten en Leeuw (1997) en Hoogerwerf (1992) verwoord, zou geen recht doen aan de complexiteit van de redeneringen waarin transparantie figureert. Leeuw volstaat met een reconstructie volgens het sjabloon 'als x, dan y' (Leeuw 2003, onder meer toegepast door Ehren 2006). De argumentatieanalyse van Toulmin zoals genoemd in 4.5 biedt meer aanknopingspunten (Toulmin 2003).

*Figuur 6.1 Argumentatiemodel van Toulmin (2003)*



Een redeneerlijn laat zich volgens deze argumentatieanalyse als volgt 'huiselijk' formuleren:

*Als a [maatregel], dan b [doel], – want c [effect], tenminste ... indien x [voorwaarde] – dat is belangrijk/waar vanwege y [rechtvaardiging]*

of

*Als a [maatregel], dan b [doel], – want c [effect], tenzij x [contra-indicatie] – dat is belangrijk/waar vanwege y [rechtvaardiging]*

Zorgvuldig bestuderen van de teksten leidde tot de constatering dat het begrip nog meerkoppig is dan alleen in de hoedanigheid van doel of middel. Soms is het ook

een voorwaarde, elders een rechtvaardiging. In het discours blijkt 'transparantie' op veel van de posities terug te komen. De lenigheid van het begrip wordt andermaal bevestigd.

#### **Box 6.1** Voorbeelden van 'transparantie' in diverse argumentatieposities

Als we de kosten van publieke diensten *transparant* maken  
Dan kan er resultaatgericht gestuurd worden,  
Want het management beschikt dan over informatie om de uitvoering te kunnen beoordelen.  
Dat is belangrijk omdat er publiek geld mee gemoeid is.

Als er sprake is van gespecificeerde leveringsvoorwaarden en prijzen  
Dan is er sprake van *transparantie* op deze markt,  
Want vragende partijen kunnen over alle informatie beschikken;  
Op basis daarvan zullen consumenten de beste keuze maken.

Als we de etherfrequenties veilen  
Dan heeft iedere potentiële geïnteresseerde aanbieder een gelijke kans en komt marktwerking op gang  
Want aan een veiling kan iedere partij deelnemen;  
Maar dat vereist wel dat de voorwaarden waaronder vergunningen verleend zal worden vooraf *transparant* zijn.

Als we de prestaties van ziekenhuizen publiceren  
Dan gaan patiënten vergelijken en bewust kiezen.  
Want de informatie is *transparant* gemaakt;  
Dat vergelijken is belangrijk omdat de marktwerking daarmee gediend is.

Als uitvoeringsorganisaties volgens VBTB rapporteren  
Dan kan de Tweede Kamer een onderbouwd oordeel vellen,  
Want de prestaties en kosten zijn *transparant* gemaakt;  
De Kamer kan zijn controlerende taak beter vervullen.

Als de overheid benoemingsprocedures hanteert  
Dan kan het vertrouwen in de overheid stijgen,  
Tenminste... als ze de benoemingsprocedures *transparant* maakt,  
Want dan kan iedereen zien dat er geen andere politieke of particuliere overwegingen meespelen dan de inhoudelijke kwaliteiten van de kandidaten.

Als De Nederlandsche Bank bekend maakt dat de solvabiliteit van bank x te wensen over laat  
Dan ontstaat er een *bank run* met als gevolg het faillissement van de bank,  
Want mensen raken gealarmeerd en zijn bang hun geld te verliezen.  
Daarom kunnen we beter *niet transparant* maken hoe het ervoor staat met de solvabiliteit.

Het begrip komt op vele posities in de argumentatieanalyse van Toulmin voor. Alleen transparantie in de functie van tegenargument is schaars. Dat onderstreept het karakter van een *valence issue*.

*Modaliteiten*, die een zekere relativering aanbrengen in de redenering, zijn er niet veel te vinden. De beleidstaal is zelfbewust. Voor nuances als 'waarschijnlijk', 'mogelijk', 'wellicht' is dan geen plaats. De overheid stipuleert, de politicus beweert stellig. Transparantie is zo, bevordert zus, dóet dit, maakt dát mogelijk, is het gevolg van x, is belangrijk vanwege y, enzovoort. Twijfel, aarzeling en relativering zouden de boodschap bij voorbaat ondergraven.

Een *rechtvaardiging* kan gevonden worden in uiteenlopende zaken als statistieken, inherente kenmerken en ook in maatschappelijke waarden of de publieke opinie (Toulmin 2003). Opvallend is dat wanneer transparantie het argument of de claim is, bijna altijd de rechtvaardiging ontbreekt. De *ondersteuning* van zowel het argument als van de rechtvaardiging ontbreekt eveneens meestal en heeft het karakter van verzwegen premissen.

Er is vaak sprake van verzwegen premissen. Welke dat vermoedelijk zoal zijn, zal aan de orde komen in het afsluitende hoofdstuk, waarin de inhoudelijke duiding van de betekenissen aan de orde komt.

Bij wijze van samenvatting kunnen we constateren dat 'transparantie' multi-inzetbaar is in argumentaties. En dat het pleidooi, ongeacht de argumentatiepositie die het begrip inneemt, zelden wordt onderbouwd. Gezien de context van de teksten leidt dit niet tot een diskwalificatie ervan. Het zijn immers geen wetenschappelijke publicaties. Er zijn politieke doelen in het geding. Het gaat erom instemming te verkrijgen van het publiek in kwestie, in eerste aanleg de Tweede Kamer. En daarin slaagt het kabinet, ook zonder met 'bewijzen' op de proppen te komen.

#### **6.4.3 De functionaliteit van ambiguïteit, van onvolledigheid en van ontbreken**

Wat betekenen bovenstaande constatering voor de beoordeling van het discours over transparantie? Laat de overheid belangrijke steken vallen in haar streven naar overtuiging?

Dat aan de logica van redeneringen vaak een en ander valt af te dingen, dat onderbouwingen ontbreken, is volgens de wetten van de traditionele retorica zoiets als een doodzonde. Beweringen behoren logisch te zijn en onderbouwd. Echter, in de gedachtegang van de nieuwe retorica is er volop aandacht voor de veldafhankelijke context en voor de relatie naar het publiek, zoals aangegeven in hoofdstuk 4. Dat moet de duiding kleuren.

In dit geval hebben we te maken met het politiek-bestuurlijk discours. De positieve toon is gepast, ja zelfs essentieel voor politici die immers moeten uitdragen dat het landsbelang bij hen in goede handen is. Dat de rechtvaardigingen en onderbouwingen veelal ontbreken in het politiek-bestuurlijk discours mag in het licht van de persuasieve communicatie geen verwondering wekken. Daar gelden immers de wetten van de overreding. Zaken in het midden laten of in het geheel ongenoemd laten,

kan juist bijdragen aan de zeggingskracht van een betoog. Ambigüiteit van begrippen is daartoe eveneens buitengewoon behulpzaam, net als een positieve connotatie.

De combinatie van transparantie met een of meer andere *valence issues* die bovendien elk voor zich ambigu zijn, kan beschouwd worden als een ultieme retorische taalhandeling met een hoog persuasief gehalte.

Dat er weinig aarzelingen te bespeuren zijn in de teksten of dat zaken onder voorbehoud worden aangekaart, is gezagsdragers niet aan te rekenen. Het gaat hier immers om bestuurlijke teksten die de fase van beleidsontwikkeling voorbij zijn. Dan kan er geen sprake meer zijn van twijfel.

Al deze constatering is in lijn met de *aard* van de onderzochte teksten. Het gaat om bestuurlijke teksten over situaties waarvan de politici en penvoerende ambtenaren niet zéker weten of zich dergelijke ontwikkelingen zullen voordoen. Het is in die situaties niet alleen geoorloofd om zonder onderbouwing uitspraken te doen. Het is ook onvermijdelijk. Dat er sprake is van een hoog retorisch gehalte is naar de aard van de teksten niet verwerpelijk.

#### **6.4.4 'Het publiek': is het in beeld?**

Taal van politici is gericht op het overtuigen van 'het publiek'. In eerste aanleg zijn dat de leden van de Tweede Kamer; waar Kamerleden aan het woord zijn, zijn de leden van het kabinet de te overtuigen actor. De tekstanalyse liet zien dat het de politici er niet alleen om te doen is om elkáár te overtuigen van de waarde van transparantie. Over hun hoofden heen gaat het uiteindelijk om het beïnvloeden van het gedrag of de opvattingen van andere maatschappelijke actoren: bestuurders in bedrijven en uitvoeringsorganisaties, burgers, toezichthouders, beleidsmakers van belangenorganisaties enzovoort. Er zijn meerdere 'publieken' in het geding. Worden die bereikt?

Een van de algemene inzichten uit de communicatiewetenschappen leert dat het ondoenlijk is om met eenzelfde uiting meerdere doelgroepen effectief te bereiken. Waar lukt het wel, wie worden niet aangesproken?

Het deel van het publiek dat vertrouwd is met het jargon en dat de geschetste problematiek zelf eveneens zo ervaart, zal wellicht snel instemmend knikken. Dat zou kunnen gelden voor Kamerleden (vooral die van de coalitie) en voor beleidsmakers en bestuurders uit de betreffende sector. De overtuiging dat transparantie belangrijk, behulpzaam, verstandig enzovoort is, komt wel over bij het publiek op de eerste rang.

Het publiek op 'de tweede en derde rang', de doelgroepen om wiens gedrag en opvattingen het uiteindelijk te doen is, wordt slecht bereikt. De beleidstaal en de juridische formuleringen die bestuurlijke teksten typeren, vinden bij deze doelgroepen weinig aansluiting. De teksten overziende constateer ik dat het publiek áchter de Tweede Kamerleden de grote afwezige is. Uit de teksten komt een opstelling naar voren alsof de toekomst wél geweten wordt, alsof gewenste situaties maakbaar zijn door overheidsmaatregelen. De stilzwijgende aannames en het ontbreken van verwijzingen naar ervaringen getuigen daarvan, net als het taalgebruik. De zelfbewuste toon wekt de indruk dat de overheid 'het wel zal bepalen'. De overheid lijkt zich daarmee weinig rekenschap te geven van het feit dat het auditorium in tweede instantie bestaat uit actoren die zelf op hun beurt betekenis geven aan de maatregelen die

worden bepleit. De kans dat doelgroepen geraakt worden die zich op grotere afstand bevinden, is klein doordat de teksten in hun taal en taalgebruik nauwelijks aansluiting zoeken bij hun situatie. En dus is het de vraag of de beoogde functionaliteiten van transparantie zich zullen gaan voordoen.

Deze karakteristiek is beslist niet uniek voor het discours waarin transparantie figureert. In veel beleidsteksten is dat nauwelijks als bezwaar te beschouwen, omdat de beweringen vooral gericht zijn tot politici, bestuurders en beleidsmakers bij uitvoeringsorganisaties van de overheid. Bij transparantie echter zijn veel van de betekenissen gericht op gedrag en/of opvattingen van bedrijven, burgers, consumenten enzovoort. Dat vergroot de relevantie van bereik van 'het auditorium' in dit discours.

#### 6.4.5 Conclusies op basis van de tekstanalyse

Ik concludeer dat enerzijds gedeelde argwaan en wantrouwen een solide basis vormen voor een bondgenootschap van kabinet en Kamer. Anderzijds zorgen ambities voor verbinding.

Transparantie neemt in het politiek-bestuurlijk discours een veelheid van functionaliteiten aan: vele doelen, allerlei middelen, tal van voorwaarden, diverse rechtvaardigingen, veelal zonder dat de betekenis van transparantie expliciet gemaakt wordt. Daaruit concludeer ik dat transparantie kennelijk als *presumptie* wordt beschouwd, als een begrip dat zo vertrouwd is dat het geen nadere duiding behoeft. De verklaring dat dit zo gebeurt, kan gevonden worden in de uitkomsten van het empirisch onderzoek. Wellicht menen de afzenders dat er geen beginnen aan is. Transparantie is té divers in zijn betekenissen. Maar de veelheid aan betekenissen die het discours blijkt te bevatten, brengt mij tot de conclusie dat 'transparantie' ten onrechte als *presumptie* beschouwd wordt.

De regering bedient zich voortdurend van retorische elementen in het discours. Deze zijn vooral dienstbaar aan de politieke doelen: het overreden van de Tweede Kamer. De inhoudelijke beleidsdoelen echter, die gericht zijn op de beoogde beïnvloeding van gedrag of opvattingen van actoren in de samenleving, lijken minder kansrijk omdat die groepen als betekenisgevende doelgroepen van de tekst buiten het zicht blijven. De vooruitzichten om de achterliggende inhoudelijke doelen, de *policy goals* (Stone 2002), te realiseren zijn daardoor minder gunstig.

Voor de werking van transparantie baseert de overheid zich vooral op veronderstellingen. Veel van die veronderstellingen gaan voorbij aan de inzichten uit diverse gedragswetenschappen omtrent de werking van de beïnvloeding. De redeneringen 'als ... dan ... want ...' worden in de meeste van de vertellingen gekenmerkt door een rationele opvatting van gedragsbeïnvloeding. Het publiek blijft buiten beeld, terwijl we uit diverse andere wetenschapsgebieden (cognitieve psychologie, sociale psychologie, communicatiewetenschappen) weten dat het zo eenvoudig niet werkt. Het beeld van de boodschap die de intenties van de zender volledig weergeeft en het beeld van de 'ontvanger' die deze boodschap klakkeloos aanneemt en onverwijd in identiek gedrag omzet, is achterhaald. De ontvanger is een actieve ontvanger, die zelf

ook betekenis geeft aan informatie. Het is de vraag of de hooggespannen verwachtingen omtrent de werking van transparantie in allerlei contexten, de *policy goals* dus, gerealiseerd zullen worden.

Dat het gebruik van transparantie zich in de taal van politici zo aftekent, spoort echter wel met de constatering in hoofdstuk 3 dat transparantie in de literatuur in toenemende mate gekwalificeerd wordt als een begrip met een hoog retorisch gehalte. Het is ook onontkoombaar in het licht van een van de inzichten die Zarefski biedt. Argumentatie is in zijn opvatting 'de praktijk van het rechtvaardigen van beslissingen onder onzekere omstandigheden'. Deze situatie is kenmerkend voor het openbaar bestuur (Zarefski 1995):

- Er moet snel gehandeld worden, op basis van onvolledige informatie.
- De reikwijdte is zo groot dat impact niet te overzien is.
- Er is een onoverbrugbare kloof tussen gegevens die voorhanden zijn en de conclusie als basis voor beslissing.
- De beschikbare gegevens zijn er op basis van huidige situatie; de beslissing is een voorspelling over verre toekomst.

Tegen deze achtergrond kunnen we concluderen dat politici niet anders kunnen dan zich uiten volgens de principes van de retorica. Daarin is immers geen sprake van onweerlegbare bewijzen en dat past bij de context en de onzekerheid waarin politici moeten opereren. Dat dit het geval is in het politiek-bestuurlijk discours over transparantie onderstreept de onvermijdelijkheid van het retorisch gehalte, want op het fenomeen transparantie zelf zijn dezelfde kenmerken van toepassing.

#### **Box 6.2 Kenmerken van argumentatie in de praktijk, toegepast op het fenomeen transparantie**

##### **Argumentatie als praktijk van het rechtvaardigen van beslissingen onder onzekere omstandigheden**

Er moet snel gehandeld worden, op basis van onvolledige informatie.

De reikwijdte is zo groot dat impact niet te overzien is.

Er is een onoverbrugbare kloof tussen gegevens die voorhanden zijn en de conclusie als basis voor beslissing.

##### **Transparantie in de praktijk**

Technische beperking: het is onmogelijk om 'alles' in overdraagbare informatie te vatten.

De ontvanger is een betekenisgevende actor, dus impact van transparantie is niet te overzien; alleen contextafhankelijke, situatiespecifieke, persoonsgebonden informatie is relevant genoeg om mogelijk te leiden tot vervolg.

Verwerkingsmechanismen zoals bekend uit de cognitieve en sociale psychologie kunnen ertoe leiden dat transparant gemaakte informatie haar doel niet bereikt.

De beschikbare gegevens zijn er op basis van huidige situatie.

De beslissing is een voorspelling over de verre toekomst.

Transparantie *ex ante*: wat in de huidige situatie geldt (beleidslijnen, wetgeving) kan later zijn afgeschaft of vervangen door andere principes, ondanks het principe van rechtszekerheid.

Transparantie *ex post*: in het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst.

Bron: Zarefski 2005

Redenerend vanuit het belang van de *political goals* (Stone 2002) ontstaat een ander beeld dan aan de hand van een afweging ten opzichte van de *policy goals*. Ik constateer dat de inzet van transparantie door de overheid vooral effectief is voor het bereiken van communicatieve doelen rond transparantie. De ferme taal, de geschetste perspectieven aan de hand van transparantie en de positieve toon leiden tot het oogsten van applaus en instemming in de Tweede Kamer. De regering kan niet anders optreden dan op deze wijze. En dat doet ze wel heel goed. Want iedereen heeft de mond vol van transparantie. Het gebruik van het begrip reduceert veel kwesties tot iets waarover niet meer gesproken hoeft te worden. Met transparantie komt het goed. In retorisch opzicht is het discours buitengewoon geslaagd.

## 6.5 Concluderende observaties

Dit exploratieve onderzoek is gestart vanuit verwondering over de alomtegenwoordigheid van het begrip transparantie en enige argwaan ten opzichte van de in het politiek-bestuurlijk discours veronderstelde impact ervan. Transparantie als 'maatschappelijke multivitamine', dat kan toch niet waar zijn? Het is uitgevoerd vanuit een zekere onbevagenheid, nieuwsgierig naar betekenissen die ik zou aantreffen. Wat heeft dit onderzoek aan het licht gebracht?

De bewering dat transparantie een *oxymoron* zou zijn (Oliver 2004) is in elk geval gelogenstraft. Er blijkt wel degelijk heel veel te zeggen over transparantie. Transparantie is als fysieke eigenschap in zichzelf onzichtbaar. Maar het concept wordt onmiddellijk tot leven geroepen wanneer een actor het hanteert als taalhandeling en wanneer een actor data op de een of andere manier 'kenbaar' maakt. Het heeft een sterke performatieve werking.

### 6.5.1 Transparantie is géén eenduidig begrip

We kunnen constateren dat transparantie geen eenduidig *begrip* is. De interpretatieve inhoudsanalyse van circa 1000 Kamerstukken heeft geleid tot zeven verschillende vertellingen en daarin 36 verschillende varianten aan het licht gebracht. Deze rijkdom is een gevolg van het feit dat transparantie zowel een krachtig begrip is in zijn letterlijke als in zijn figuurlijke betekenis. Dat het begrip zo omarmd wordt, is

eveneens terug te voeren op de karakteristiek dat het 'a persuasive power on [its] own' heeft (Rigotti en Rocci 2005: 132).

We hebben gezien dat de meervoudigheid binnen het politiek-bestuurlijk discours geen diskwalificatie inhoudt. Integendeel: ambiguïteit en veelzijdigheid maken het tot een waardevol en populair begrip in het vocabulaire van politici die anderen willen overtuigen van hun opvattingen en die het beeld willen vestigen dat maatschappelijke belangen bij hen in goede handen zijn.

### 6.5.2 Transparantie is géén eenvoudig concept

Het niet-eenduidige karakter van transparantie als begrip leidt mogelijk tot verwarring. Die is echter overkomelijk door zo accuraat mogelijk te expliciteren wat bedoeld wordt.

Ingewikkelder is dat transparantie evenmin een eenvoudig *concept* is. Het laat zich minder gemakkelijk begrijpen en doorgronden dan de positieve connotatie lijkt te suggereren. Naar aard noch impact is transparantie een absoluut gegeven.

Om te beginnen is transparantie in onze democratische rechtsstaat niet dé norm. Onze samenleving kent allerlei erkende vormen van non-transparantie. Voorts hebben we gezien dat transparantie verschillende functionaliteiten kent. Het kan zowel doel als middel, voorwaarde of rechtvaardiging zijn. Het dient bovendien in afzonderlijke situaties tegenstrijdige doelen. Wat het concept eveneens complex maakt, is dat wie aan transparantie doet, niet zeker kan zijn van zijn zaak. Het is maar de vraag of en hoe de openbaar gemaakte informatie ontvangen wordt en waar deze aanleiding toe geeft. En in alle gevallen is het is nog maar de vraag of de door de overheid met de oproep tot transparantie beoogde effecten ook daadwerkelijk gerealiseerd worden in het proces dat begint met een uiting en zou moeten eindigen met ander gedrag of herziene opvattingen. Het is niet mogelijk om zomaar een oordeel te vellen over de vraag of transparantie in de ene of andere context 'goed' is.

De complexiteit van het concept in het politiek-bestuurlijk discours zien we in het wetenschappelijk discours bevestigd. Minstens twaalf disciplines<sup>295</sup> buigen zich erover. Ze doen dat elk vanuit een eigen opvatting over informatie en kennis, gebruik makend van een specifiek jargon en met interesse voor andere aspecten van transparantie. In veel disciplines is de belangstelling voor het concept pas kort geleden gewekt. Dat er nog geen theorie is over de werking van transparantie, mag geen verwondering wekken.

### 6.5.3 Transparantie is géén onschuldig fenomeen

Het is wel zaak om serieus werk te maken van een theorie over transparantie in het openbaar bestuur, vooral omdat het in mijn ogen geen onschuldig *fenomeen* is. De associatie met 'objectief' en 'rechtvaardig' en 'controleerbaar' komt snel op, zeker in dit tijdsgewricht waarin alles in economische termen wordt vertaald en beoordeeld. Van de reeks synoniemen gaat ook al een geruststellende en opwekkende werking uit, zowel wat betreft de letterlijke als de figuurlijke betekenis. Dan gaat het om 'helder', 'zichtbaar', 'openbaar', respectievelijk om begrippen als 'open', 'eerlijk',



'betrouwbaar'. Stuk voor stuk *valence issues* die evenzeer kunnen rekenen op onze stilzwijgende instemming.

Maar dit onderzoek laat zien dat we alert moeten zijn.

Transparantie is inhoudelijk allerm minst alleen maar 'objectief' en 'rechtvaardig'. In de vertellingen hebben we gezien dat transparantie óók gaat over grenzen. Dan gaat het over insluiten en uitsluiten, over legaal en illegaal, over goedkeuren en afkeuren, erbij horen of verstoten worden, een plaats op het schavot of op het ereschavot. Het is vooral een *normatief* concept. Want wanneer de overheid aanspoort tot transparantie, bewerkstelligt zij allerlei effecten op het niveau van de onderscheiden actoren, objecten en processen.

Dit is de *performatieve* werking van 'transparantie'. Louter het bestaan, het noemen, heeft impact. In de uitwerking is het daarom naar mijn opvatting geen onschuldig fenomeen. Het zet aan tot anticiperen en tot reageren. De taalhandeling waarin 'transparantie' voorkomt, brengt van alles teweeg, los van de inhoudelijke boodschap die de uiting herbergt, en ongeacht of het gaat om transparantie *ex ante*, *ex tempore* of *ex post*. Dat is het geval op twee niveaus.

Openbaar maken van nieuwe wet- en regelgeving, oproepen tot transparantie, of het verplicht stellen, of het beloven, zoals we de overheid in dit onderzoek in talloze contexten hebben zien doen, brengt actoren in stelling.<sup>296</sup> Aan transparantie doen leidt tot aanpassingen in gedrag. Zo zal de aankondiging van een brede maatschappelijke discussie over een controversieel onderwerp belangenorganisaties in stelling brengen. De raad van bestuur van een pensioenfonds buigt zich over de communicatiestrategie nadat De Nederlandsche Bank bekendgemaakt heeft dat het fonds niet langer de vereiste dekkinggraad heeft. Organisaties gaan aanpassingen plegen op operationeel en tactisch niveau, en niet ondenkbaar is dat er ook op strategisch niveau tot veranderingen besloten wordt omwille van de noodzakelijk geachte transparantie. Ze gaan een aanvraag anders opzetten, informatiesystemen aanpassen, nieuwe functies creëren, selecteren aan de poort enzovoort. Niet goed gekozen indicatoren kunnen ertoe leiden dat de aandacht uitgaat naar de verkeerde zaken en dat ongewenste neveneffecten optreden. Van indicatoren die aansluiten bij de wensen van de ontvangers gaat een sterke overtuiging uit.<sup>297</sup>

Aan transparantie doen leidt vervolgens tot performatieve werking op het niveau van burgers en medewerkers. Burgers bellen ongerust met de vakbond naar aanleiding van het nieuws over hun pensioenfonds en gaan wellicht aanvullende maatregelen treffen. In het verpleeghuis dat 'op 1' staat in de nieuwste ranglijst krijgen bewoners en personeel gebak bij de koffie. De performatieve werking heeft impact op de mensen die het werk verrichten waarop een of ander besluit tot transparantie van toepassing is. Zij maken deel uit van het onderdeel dat in de etalage gezet wordt, of ze komen in het verdomhoekje terecht doordat hun bijdrage niet terugkomt in een of andere indicator. De afdeling moet uitgebreid worden omdat er veel input uit de samenleving verwerkt moet worden, of werkzaamheden worden juist gereduceerd omdat er op de ranglijsten geen eer aan te behalen valt.

De voorbeelden lijken te illustreren dat de performatieve werking zich alleen buiten de overheid voordoet. Niets is minder waar. Transparantie die van de overheid als

bestuurd systeem verwacht wordt, werpt ook daar haar schaduw vooruit. Zo kunnen de normen van te classificeren documenten aangepast worden om Wob-verzoeken te kanaliseren. De reikwijdte van het register van nevenfuncties wordt uitgebreid met andere bronnen van belangenverstrengeling. Er wordt nóg een inspraakavond georganiseerd. De werving van functionarissen op sleutelposities in de publieke dienst wordt via een advertentie aangepakt in plaats van via interne procedures.

Naar de intenties is transparantie een fenomeen dat verheldert, uitlegt, behapbaar maakt, toegankelijk maakt, richting geeft, behulpzaam is. In de literatuur zijn illustraties te vinden van deze impact. Hale noemt een aantal inherente performatieve effecten van transparantie die deze positieve werking illustreren (Hale 2008: 85). Transparantie institutionaliseert het publieke debat: er ontstaan platforms voor de dialoog tussen de onthullende bron en geïnteresseerden. Het geeft geloofwaardigheid aan het debat. Er ontstaan nieuwe actoren die een rol vervullen in het ontmantelen van expertteksten en -cijfers, en die deze omzetten naar voor het lekenpubliek begrijpelijke informatie.<sup>298</sup> Transparantie moeten bieden vormt een aanleiding tot zelfreflectie,<sup>299</sup> tot andere prioriteiten in strategie en tactiek, tot anders organiseren van werkprocessen en communicatie<sup>300</sup> (Hale 2008). We weten allemaal dat van concurrentie op markten rechtstreekse beïnvloeding uitgaat in de zin van correctie en disciplineren, maar dezelfde werking geldt voor transparantie (Cools 2005, Boot 2009). Meijer en Brandsma (2009) wijzen erop dat transparantie de informatieasymmetrie enigszins kan gelijktrekken en dat het de mogelijkheid biedt om achteraf een reconstructie van besluitvormingsprocessen te kunnen maken. Zij typeren transparantie voorts als markering van de start van het debat. Daarvan gaat volgens Tiemeijer (2006) een positieve werking uit die verder strekt. Transparantie door overheid over eigen handelen draagt bij aan democratie. Mensen krijgen informatie, vormen zich een oordeel en laten misschien ook nog van zich horen.

De performatieve werking kan echter ook anders uitpakken. De informatie die transparant is gemaakt, selecteert, vertekent, accentueert, begrenst, sluit uit en verhult net zo goed. Dat is naar de opvatting van Flyverbom, Christensen en Hansen (2011) onlosmakelijk aan het fenomeen verbonden. Aan transparantie doen is volgens deze auteurs altijd verbonden met invloed uitoefenen, met macht. De informatie die openbaar gemaakt is, zorgt ervoor dat de macht verschuift van de voormalige eigenaren van de informatie naar degenen die er nu over beschikken (Florini 1999). Frissen (1996: 275) noemt 'de verleiding van transparantie. (...) Totale beheersing en controle liggen binnen handbereik, dat is althans de ambitie die wordt gevoed.' En elders:

*'De beproefde formule is steeds: laat professionals het eigen handelen normeren en protocolleren, bureaucratiseer de resultaten daarvan en stem de financiering daarop af. Genialer samenzwering is bijkans niet denkbaar: de slaaf ontwerpt zijn eigen ketenen en aanvaardt deze als legitiem.'* (Frissen 2007: 87)

Flyverbom et al. (2011) startten hun zoektocht naar de *transparency-power nexus* met de premisse dat het concept transparantie in zichzelf performatief is:

*'(...) we start from the proposition that while transparency may sometimes be a solution to problems of power, it should itself be regarded as a significant source of power.'*

*'(...) the ideals and practices of transparency do not simply report or reflect some real state of affairs in the world.'* (Flyverbom, Christensen en Hansen 2011: 2 en 6)

Met de vertellingen in handen kunnen we stellen dat deze situatie in elk geval voor het politiek-bestuurlijke discours in Nederland een stevige bevestiging heeft gekregen. Taalhandelingen met 'transparantie' gaan verder dan het beschrijven van een toestand of gebeurtenis.

Eerder heb ik stilgestaan bij 'de schaduw van transparantie' (in paragraaf 2.6), toen ik de nadelen en beperkingen besprak die in het wetenschappelijk discours zijn terug te vinden. Die duiden op concrete, tot transparantie-acties herleidbare gevolgen. Van de performatieve werking van transparantie zouden we kunnen zeggen dat deze zijn schaduw vooruit werpt. Dat is een veel subtieler en op het eerste gezicht minder herkenbaar proces. Maar voor wie verder kijkt, worden deze mechanismen van transparantie in het openbaar bestuur zichtbaar. In het slothoofdstuk zal ik hier aandacht aan besteden.

Tegen de achtergrond van conclusies over de manier waarop transparantie zich voor doet in het discours, kunnen we vaststellen dat transparantie een *cultural keyword* is, een begrip dat staat voor dominante waarden in onze cultuur. De vraag is voor welke waarden dat het geval is. Daarvoor moeten we 'voorbij de teksten' gaan.

# De teksten voorbij



7



*Na de constatering dat ‘transparantie’ een cultural keyword is, rijst natuurlijk de vraag voor welke waarden het staat in onze samenleving. De bevindingen en conclusies uit hoofdstuk 5 en 6 onthullen dat transparantie in het openbaar bestuur, dat immers gericht is op beïnvloeding van gedrag en/of opvattingen, een karakteristiek is van de hedendaagse besturing door de overheid. Op twee niveaus laat die karakteristiek zich herkennen. De eerste observaties zijn te ontlelen aan de onderzochte teksten, die een en ander laten zien over transparantie als kenmerk van besturing in de onderzochte contexten. En er valt meer te zien.*

Van iets grotere afstand gaat het om observaties die ‘voorbij de teksten’ gaan. Zo kom ik tot inzichten over nieuwe concepten rond transparantie die dit onderzoek heeft opgeleverd en die mogelijk bijdragen aan theorievorming. Aan het slot van dit hoofdstuk zal ik de kwestie van de populariteit van transparantie wederom, maar nu in de vorm van een antwoord, aan de orde stellen. Een exploratief onderzoek sluit uiteraard af met suggesties voor nader onderzoek.

Eveneens voorbij de teksten biedt het politiek-bestuurlijk discours met transparantie aanknopingspunten om onderliggende patronen van besturing door politici te ontwaren. Ik onderscheid op basis van dit onderzoek drie transparantieparadigma’s die elk staan voor een conglomeraat aan zienswijzen, die met elkaar bepalen op welke wijze het fenomeen gestalte krijgt.

## 7.1 Nieuwe concepten

Dit onderzoek naar het visuele begrip transparantie was gericht op het vinden van patronen in betekenisgeving, als product van het mentale proces dat altijd verbonden is met waarnemen. Systematisch exploratief onderzoek naar één begrip levert ‘bijvangst’ op in de vorm van nieuwe concepten. De concepten zijn van een heel verschillende orde. De eerder onderscheiden reeks van transparantie in het perspectief van de doorlooptijd van een proces vul ik aan de voorkant aan met ‘pre-transparantie’. Met ‘transparanteurs’ identificeer ik een bepaalde categorie actoren. ‘Metatransparantie’ duidt op de kwaliteitseisen aan transparantie zelf.

### 7.1.1 Pre-transparantie

Een van de sets *sensitizing concepts* uit hoofdstuk 4 had betrekking op transparantie in verschillende fasen van het proces: *ex ante*, *ex tempore* en *ex post*. Daarmee heb ik een belangrijke fase over het hoofd gezien. De reeks begint te laat, want er wordt voorbijgegaan aan de oorsprong van transparantie.

Analoog aan het onderscheid dat Luhmann (2000) maakt in zijn betoog over de werking van (massa)communicatie met inzet van technologie, constateer ik dat ‘aan transparantie doen’ begint met niets meer dan een *utterance*, een uiting. In de context van dit onderzoek is de uiting een generieke weergave van data<sup>301</sup> die in het bezit zijn van een bron en die door de bron kenbaar gemaakt worden. Dat kan via een schriftelijke publicatie of via internet. Mondelinge weergaven zijn te beschouwen als

*utterance* in het kader van transparantie indien zij gericht zijn tot een veelkoppig, al dan niet zichtbaar publiek. Denk aan een optreden op televisie, het houden van een voordracht, het geven van een persconferentie.

Kenmerkend voor 'aan transparantie doen' is dat de oorspronkelijke uiting wordt prijsgegeven in de richting van een anoniem publiek dat het, in de schriftelijke of elektronische vorm, moet stellen zonder non-verbale informatie die in een gesprek, bij een voordracht of tv-uitzending wel beschikbaar is.<sup>302</sup> De ultieme start van transparantie is in de basis een afstandelijke, eenzijdige aangelegenheid en een ongerichte poging tot beïnvloeding. Het is 'dataverplaatsing'. Eenmaal gepubliceerde informatie is openbaar geworden en onttrekt zich aan het controleren van de aandacht die deze krijgt (Luhmann 2000). Dat brengt met zich mee dat het voor de bron een kwestie van afwachten is wat de transparant gemaakte informatie teweeg zal brengen.

De beste mogelijkheid voor de bron om de impact enigszins te sturen ligt in de fase voorafgaand aan openbaar maken. Het harde werken begint dus met *pre-transparantie*. De eerste uiting is altijd het product van een afweging: of en zo ja hoe data transparant gemaakt zullen worden. En dan geldt: de eerste klap is een daalder waard. Het verdient aanbeveling zich hier goed rekenschap van te geven. De actor maakt de selectie uit de veelheid van ruwe data, ordent deze, kiest de 'toon' en maakt ze op een of andere manier kenbaar. Bij elk van deze keuzes kan de actor acteren, kan hij nog invloed uitoefenen. Dat luistert nauw, omdat de bron met de uiting altijd een communicatief doel heeft, variërend van nipt tegemoetkomen aan administratieve voorschriften zodat er in elk geval aan de verplichte formaliteiten is voldaan, via routineus invullen van de laatste checklist, of zeer selectief melden tot aan doordacht en ruimhartig melding maken van een helaas uit de hand gelopen situatie. Waar transparantie vooral een zaak is van attitude hebben we het over het eerste 'gebaar' dat gemaakt wordt. Hoe openhartig, hoe ruimhartig is dat? Welke kaarten worden tegen de borst gehouden? Aan transparantie doen begint ook hier bij de bron.

In alle gevallen kan er met *framing* en door spindoctors een zetje in de gewenste interpretatierichting gegeven worden. Maar als de uiting eenmaal gedaan is, liggen ontvangst en interpretatie in hoge mate buiten bereik van de afzender. Dan zijn ontvangers aan zet. Dat zouden 'transparanteurs' kunnen zijn.

### 7.1.2 Transparanteurs

Waar in het politiek-bestuurlijk discours gewag gemaakt wordt van transparantie in de een of andere vorm is het niet zo dat regering of Tweede Kamer zélf aan zet is. Voor het realiseren van de gewenste transparantie wordt een beroep gedaan op allerlei actoren. In eerste aanleg is de informatie uiteraard afkomstig van een bron, van de eigenaar van de gegevens. Het kan zo zijn dat deze rechtstreeks kenbaar wordt voor de beoogde doelgroep(en). Dat is bijvoorbeeld het geval met publicatie in de *Staatscourant* of op internet, of het deponeren van het jaarverslag bij de Kamer van Koophandel.

In veel gevallen echter vindt een bewerking plaats door een andere partij die de informatie gemakkelijker beschikbaar maakt voor de doelgroep(en). Die andere partijen duid ik aan als 'transparanteurs'. Een transparanteur is de actor die informatie

afkomstig van bronnen ordent, en/of selecteert, en/of interpreteert, en/of classificeert, en/of beoordeelt en de bewerkte informatie op de een of andere manier distribueert. Transparanteurs zijn bijvoorbeeld brancheorganisaties die gegevens van alle leden op een website plaatsen, toezichthouders die hun bevindingen openbaar maken, ngo's die ranglijsten opstellen van de (wan)prestaties van landen en organisaties, belangenorganisaties die dat doen over producten en diensten van diverse leveranciers, beheerders van vergelijkingssites enzovoort.

Een andere categorie transparanteurs zijn de nieuwsmidia. Zij worden in het discours niet aangemerkt als actoren die handelen op verzoek van de overheid. Dat verdraagt zich ook slecht met de persvrijheid. Media zijn echter voor het maatschappelijk debat wel een belangrijke transparanteur, vooral waar het 'onthullingen' betreft die veelal het werk zijn van onderzoeksjournalisten.

Transparanteurs zijn te beschouwen als actoren die maatschappelijke controle uitoefenen. Zij hebben veelal geen formele bevoegdheden maar wel invloed (Meijer 2004). Indien een transparanteur aan het werk gaat met een uiting, doet hij aan betekenisgeving, onder meer door plaatsing in een context. De bewerking door een transparanteur staat ten dienste van zijn oogmerk(en). Doelen van transparanteurs zijn heel divers, net als de vorm waarin de tot informatie bewerkte data hun beslag krijgen. Zij fungeren als poortwachters. Het is een belangrijke groep actoren, omdat politici vanuit het discours de belanghebbenden in veel gevallen niet bereiken. Transparanteurs vervullen de onmisbare intermediaire functie.

#### **Box 7.1    Transparanteurs aan het werk**

- De belangenorganisatie selecteert de elementen die relevant zijn voor haar doelgroep, past er criteria op toe die recht doen aan de belangen van haar doelgroep en komt met oordelen. Met het oog op de onderlinge vergelijkbaarheid vindt reductie en interpretatie van de brongegevens plaats. Omwille van laagdrempelig maken van de informatie wordt deze meestal gegoten worden in de vorm van een samenvattend item, waarmee simplificatie een feit is.<sup>303</sup>
- Een NGO selecteert de elementen die illustreren dat bepaalde maatschappelijke waarden nog steeds met voeten getreden worden en weegt deze. Dat kan gepaard gaan met het opstellen van een *ranking*. Deze informatie wordt openbaar gemaakt.
- Een certificerende organisatie of toezichthouder wil op bepaalde onderdelen een oordeel vellen, zoekt de betreffende elementen in de uiting en past daarop de eigen criteria toe. De organisatie in kwestie wordt in kennis gesteld van het oordeel. Indien de bevindingen en oordelen voor anderen dan de betreffende actor openbaar gemaakt worden, figureert de certificerende organisatie of toezichthouder als transparanteur.
- De ombudsman biedt met de reconstructie van de gang van zaken en van besluitvorming in een onderzochte casus een kijkje achter de schermen. Dat doen ook parlementaire enquêtemissies en een organisatie als de Onderzoeksraad voor de Veiligheid.
- Een klokkenluider selecteert de elementen die het bewijs vormen van de misstanden die hij aan de kaak wil stellen. Om er zeker van te zijn dat deze informatie een grotere groep bereikt en dus maatschappelijke verontwaardiging en uiteindelijke correctie teweegbrengt, wendt hij zich tot een nieuwsmidium.



- De argwanende journalist speurt naar tekortkomingen, inconsistenties en lacunes, en vergroot deze uit in zijn artikel; een kwestie van *naming and shaming*.
- De welwillende journalist zoekt in de data die de uiting vormen naar parels, goede prestaties en zet de actor(en) in kwestie in het zonnetje in zijn artikel: *naming and faming*.
- De jury selecteert en vergelijkt de elementen die maken dat de prijswinnende afzender (bron) geïdentificeerd kan worden en komt tot een nominatie. Afhankelijk van de aard van de prijs leidt dat tot *faming* (Transparantieprijs) of *blaming* (zoals de Loden Loekie, de Paarse krokodil).
- WikiLeaks paste bij *Cablegate* een nieuwe werkwijze toe door het ruwe materiaal compleet ter beschikking te stellen van een aantal landelijke dagbladen en omroepen, die daardoor als transparanteurs van WikiLeaks gingen optreden.

De overwegingen en criteria waarop de transparateur zich baseert zijn niet altijd expliciet en als ze dat wel zijn worden ze niet altijd bekendgemaakt. Als de transparateur deze verantwoordingsinformatie achterwege laat, ligt het verwijt van niet-transparant gedrag op de loer en kan de kiem gelegd zijn voor wantrouwen. Waar wel duidelijk gemaakt wordt hoe de bewerking is uitgevoerd, is sprake van 'metatransparantie'.

### 7.1.3 Metatransparantie

Kanttekeningen in het discours en kritische beschouwingen in de literatuur over transparantie hebben betrekking op de kwaliteit van de transparantie als zodanig. Wanneer transparant gemaakte informatie leidt tot (het beantwoorden van) een expliciete roep om verheldering van de betrachte transparantie is er sprake van wat ik noem 'metatransparantie'. We moeten in termen van Luhmann een *second order observer* zijn (Luhmann 2000).<sup>304</sup>

Metatransparantie heeft betrekking op de vraag hoe bronnen en transparanteurs te werk zijn gegaan. Het gaat om een verantwoording op relevante aspecten zoals criteria bij de selectie van gegevens, overwegingen bij de keuze om al dan niet tot publicatie over te gaan, overwegingen bij de ordening en kwaliteit van de gegevens. Hoe betrouwbaar, compleet, actueel zijn ze?

Zo geïllustreerd lijkt metatransparantie sterk procedureel van aard. Een waarschuwing is hier op zijn plaats. In paragraaf 6.5 hebben we immers gezien dat transparantie geen onschuldig fenomeen is. De uitleg die gegeven wordt in het kader van metatransparantie, hoe zorgvuldig gedocumenteerd en geformuleerd ook, stoelt altijd op keuzes die een performatieve werking hebben, die op hun beurt staan voor achterliggende opvattingen en beïnvloedingsmechanismen in zich hebben.

### Box 7.2 Voorbeelden van metatransparantie

In de praktijk:

- methodologische verantwoording bij ranglijsten (topinkomens beursgenoteerde bedrijven in *de Volkskrant*, scholen voor voortgezet onderwijs in *Trouw*, ziekenhuizen in *Elsevier* enz.)
- publiceren van Wob-verzoeken
- openbaar maken van de klokkenluidersregeling<sup>305</sup>
- passage over transparantie in governancecodes
- uitleggen waarom een actor zich niet voegt naar de voorgeschreven of aanbevolen gedragslijn (toepassen van principe ‘pas toe of leg uit’)
- het register van documenten van de EU (Kierkegaard 2009)
- bestuursleden van de Europese Centrale Bank die in tien jaar tijd negentien toespraken hielden over transparantie en communicatie (Noordegraaf-Eelens 2010)
- autoriteiten die andere actoren transparantie opleggen en die zelf bevestigd worden op de transparantie van hun eigen gedragingen (Wereldbank, WikiLeaks, nationale overheid, EU)
- MAPLight.org: een database die diverse databases met ruwe data omtrent stemgedrag en financieringsbronnen van politici in de Verenigde Staten toegankelijk maakt (Newman 2010).

In het *discours* kwamen we diverse voorbeelden tegen van metatransparantie:

- de benchmark-kennisbank
- de keurmerkendatabase
- discussie over criteria van de Transparantiebenchmark
- rapporteren over het aantal keren dat de verschoningsregeling bij de AFM is toegepast
- de webrichtlijnenmonitor
- inzicht in de wijze waarop de *ratings* tot stand komen die Credit Rating Agencies toekennen.

Naarmate wij meer vertrouwd raken met transparantie worden we kritischer doordat de lat hoger gelegd wordt en doordat we met tegenstrijdige berichten geconfronteerd worden. Denk bijvoorbeeld aan de lijsten van beste ziekenhuizen of beste universiteiten, die opgesteld zijn door verschillende transparanteurs, op basis van uiteenlopende gegevens, en met andere ‘formules’ voor de beoordeling. Rara, hoe kan dat? Wat is er aan de hand? En als data completer en indicatoren verfijnder en gedetailleerder enzovoort worden, roept dat nieuwe vragen op: waarom niet ook aandacht aan *x* en waarom blijft *y* buiten beschouwing?<sup>306</sup>

Metatransparantie raakt aan het thema vertrouwen. Zolang de achterliggende criteria voor het zichtbaar en openbaar maken van informatie niet kenbaar zijn, wordt in de ogen van critici en kritische burgers afbreuk gedaan aan transparantie. Er is in de woorden van Meurs ‘geen vertrouwen’ zolang de competenties van de afzender niet beoordeeld kunnen worden (Meurs 2008: 5).<sup>307</sup>

Op het eerste gezicht, en zeker in de geest van de betekenis van *Empowerment*, heeft metatransparantie een positieve bijklank. Maar ook hier is er, net als aan transparantie zelf, een andere kant. Metatransparantie heeft als risico dat het debat vooral blijft gaan over de basis van de gegevens in plaats van over de boodschap van de informatie. De status van de bron wordt een nog belangrijker gegeven. Het betekent dat de geloofwaardigheidsvraag zich kan voordoen bij elke volgende schakel in de keten. De roep om metatransparantie is 'een gebed zonder end', omdat de regressie eindeloos doorgetrokken kan worden zonder dat het ultiem overtuigende antwoord gevonden wordt.

*'Maak een bijsluiter. Indicatoren roepen – hoe goed ook – altijd discussie op. Discussie over de representativiteit van de indicator, over de interpretatie van de uitkomsten. Dan zijn er twee keuzen. Ten eerste: de indicator niet kiezen. Ten tweede een bijsluiter maken die beperkingen aangeeft, die waarschuwt voor neveneffecten van de indicator, die aangeeft of de indicator kan worden gebruikt in combinatie met andere indicatoren, en die aangeeft welke conclusies wel en niet mogen worden getrokken. (...) De bijsluiter helpt bij het onthullen van wat indicatoren zouden verhullen. (Van Mil et al. 2008: 113 e.v.)*

Hier stuiten we op de grenzen, vergelijkbaar met de eindeloos te herhalen vraag 'wie ziet toe op de toezichhouders?'. Popper (1962) en Brin (1998) houden ons de spiegel voor met hun aansporing aan allen om de kritische rol te blijven vervullen. Ieder bepaalt voor zichzelf op welke actor hij vertrouwt of in welke actor hij (uiteindelijk) voldoende vertrouwen stelt. Op een gegeven moment zullen we ons toch moeten neerleggen bij de gegeven antwoorden of, bij voorkeur, ons kunnen vinden in het institutioneel vertrouwen dat we hebben op basis van de prestaties en/of competenties.<sup>308</sup>

## 7.2 Transparantie als kenmerk van besturing

De analyse van het discours heeft laten zien dat transparantie op diverse manieren gelieerd is aan besturing. Niet alleen vanwege de dominante achterliggende intenties – beïnvloeding van gedrag en/of opvattingen – die hierna aan de orde komen, maar ook door de rol als principe in besturingsarrangementen.

### 7.2.1 Als principe van behoorlijk bestuur

Transparantie wordt in het politiek-bestuurlijk discours genoemd als een belangrijk principe van handelen in de geest van behoorlijk bestuur. Bijvoorbeeld waar gaat het om de kwaliteit van de publieke dienstverlening, geleverd door de overheid zelf of door organen op afstand. Daarnaast wordt transparantie beschouwd als belangrijk principe van het rijkstoezicht. Transparantie staat hoog genoteerd in pleidooien en uiteenzettingen over de ordening van nieuwe, geliberaliseerde markten, zoals de verdeling van radiofrequenties, het bepalen van tarieven zoals in de postmarkt en als principe voor andere *governance* in de gezondheidszorg.

Kenmerkend voor het gebruiken van transparantie als besturingsprincipe is dat het bij voortduring herhaald wordt, vaak te midden van een reeks aan andere principes zodat het lijkt op een mantra, zoals 'objectief, transparant en non-discriminair' bij regulering van markten. Een andere mantra is 'transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid' als reeks die voor de publieke dienstverlening bezworen wordt.

### 7.2.2 Als procedure- of proceskenmerk

Op veel plaatsen en in uiteenlopende contexten wordt transparantie gebruikt als kenmerk van een proces of procedure. Het transparant zijn of worden is een doel in zichzelf. Het gaat steeds om transparantie *ex ante*. Vooraf moet aan belanghebbenden bekend zijn hoe een bepaald proces zal verlopen, zodat achteraf nagegaan kan worden of zich aan de zijde van de gezagsdragers onoorbare praktijken hebben voorgedaan. Transparantie over benoemingsprocedures is zo'n delicate kwestie. De Tweede Kamer is de relevante belanghebbende die ofwel gerustgesteld wordt door de regering, ofwel zelf aandringt op transparantie over de procedure in kwestie. Werkwijzen van toezichthouders figuren heel vaak in de passages over *ex ante* transparante procedures of processen. Doel is dan dat objecten van toezicht weten waar ze aan toe zijn, zodat zij kunnen anticiperen op de gestelde eisen. De toezichtarrangementen moeten transparant zijn. Dat geldt ook voor criteria die gehanteerd worden bij het verlenen van vergunningen, aanbestedingen of toetreding tot markten, bijvoorbeeld via een veiling. Marktpartijen moeten vooraf weten hoe de hazen lopen.

Transparantie over procedures of processen is gerelateerd aan de waarden van een voorspelbare en betrouwbare overheid. Het beschermt de onderdanen tegen willekeur en maakt dat zij niet voor verrassingen komen te staan. Het concept is hier een besturingsprincipe dat in deze context sterk gelieerd is aan disciplineren en regulering van gedragingen van de overheid zelf. Transparantie *ex ante* dient vooral als 'bewijs' dat de overheid te vertrouwen is, omdat zij zich meer laat leiden door inhoudelijke *policy goals* dan door de *political goals*.

### 7.2.3 Als middel om te kunnen vergelijken

Transparantie is een groot goed als er overzicht moet komen in prestatiegegevens van veel organisaties. Dat overzicht wordt pas zinvol als die gegevens niet willekeurig worden gegeven. De informatie moet betrekking hebben op overeengekomen items, op afgesproken aspecten en op dezelfde manier geordend en gepresenteerd worden. Dan is er sprake van transparantie, want dan is vergelijken mogelijk en is er een basis voor sturen. Standaardiseren biedt houvast. Uniforme prestatie- en kwaliteitsindicatoren zijn nodig. Harmoniseren helpt, want het maakt vergelijking mogelijk, tussen partijen, tussen locaties, in de tijd enzovoort.

Kabinet en Tweede Kamer hechten beide veel waarde aan vergelijkbaarheid. Zij zijn beide belanghebbende bij de opbrengsten van deze transparantie die zij gebruiken om te besturen, bij te sturen of ter verantwoording te roepen.

In het discours tekenen zich drie redenen af om transparantie in te zetten als middel tot vergelijken en daarmee tot besturen: grip willen houden op de prestaties van

publiek gefinancierde organisaties, doelmatigheid willen bevorderen en het stimuleren van leren. Veel van de behoefte aan vergelijken is terug te voeren op de grotere autonomie die gegeven is aan instellingen voor onderwijs en gezondheidszorg en aan de ZBO's. Daar moet iets tegenover staan. Bepaald moet kunnen worden of organisaties naar behoren presteren. Dit gaat hand in hand met het streven naar doelmatigheid. De doelstelling 'leren' komt aan de orde in pleidooien om te werken met benchmarks en *best practices*, omdat deze aan individuele organisaties inzicht bieden in verbetermogelijkheden. Wanneer de vergelijkingen betrekking hebben op het bereiken van efficiency staat de financiële oriëntatie voorop. Een andere meer inhoudelijk georiënteerde invalshoek is het bevorderen van het kwaliteitsniveau van dienstverlening en producten.

Kabinet en Kamer lijken in hun streven naar vergelijkbaarheid voorbij te gaan aan voor de hand liggende effecten die tegengesteld zijn aan de beleidsintenties. Denk aan de dictatuur van de middelmaat (Meurs 2008) waarin de middelmaat als norm gaat fungeren: 'goed genoeg' is voldoende. En isomorfisme leidt ertoe dat actoren en prestaties juist meer op elkaar gaan lijken in plaats van dat er variëteit in kwaliteit teweeggebracht wordt en er werkelijk iets te kiezen valt.

#### 7.2.4 Andere opvattingen over besturing

Gedurende de onderzoeksperiode, 1995 tot 2010, heeft de omslag naar een andere positie van de overheid zich doorgezet. De overheid is niet langer de spelbepaler. We leven in een netwerksamenleving waarin het monocentrale perspectief plaats heeft gemaakt voor pluricentrische sturing (In 't Veld 1999, Mertens 2006). Onder de noemer *New Public Management* wonnen andere opvattingen over besturen terrein: meer markt, minder overheid en sturing op output in plaats van op input. Dit vergde ontwikkeling en toepassing van andere instrumenten voor besturing en beheersing.

In het discours komen we transparantie expliciet tegen in de context van een visie op besturing door de rijksoverheid. Transparantie heeft dan betrekking op het afleggen van verantwoording over publieke taken die bij agentschappen, ZBO's of RWT's zijn belegd. Er worden grote woorden gebruikt om de wenselijk geachte transparantie te legitimeren:

- 'wezenlijk complement van zelfsturing'<sup>309</sup>
- 'essentiële randvoorwaarde voor autonomie en deregulering'<sup>310</sup>
- 'autonomie en rekenschap zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden'<sup>311</sup>
- 'zekerstelling van publieke belangen'<sup>312</sup>
- 'keerzijde van de medaille van "meer ruimte, minder regulering en minder knelende kaders vooraf"<sup>313</sup>
- 'de trend van toenemende autonomie vergt evenredig toenemende publieke waarborgen'.<sup>314</sup>

Het is duidelijk: in de ogen van de kabinet en Kamer is er geen ontkomen aan. De verworven handelingsvrijheid móet gepaard gaan met transparantie achteraf over prestaties, uitgaven en dergelijke. Voor de rechtvaardiging wordt verwezen naar publieke belangen of ministeriële verantwoordelijkheid. De discourscoalitie wordt

nog versterkt door de Algemene Rekenkamer. Die is soms van mening dat de verantwoordingspraktijken nog niet ver genoeg gaan.

Behalve rond besturing van op afstand geplaatste publieke taken is transparantie ook belangrijk geworden in de besturing van geliberaliseerde markten. Meer concurrentie en meer onzekerheid zijn het gevolg. En die leiden tot behoefte aan informatie en vormen een impuls voor de gevoelde noodzaak tot controle.

De introductie van marktwerking voor voorheen publieke diensten en producten heeft geleid tot een stroom van informatie over het aanbod, ondersteund door grootse pr-campagnes en sponsoring om de naamsbekendheid op te voeren. Talloze websites proberen een breder en begrijpelijker overzicht te geven door de verschillende aanbieders te onderling te vergelijken.<sup>315</sup>

Transparantie over kosten van producten, prijzen en prestaties moet tegemoetkomen aan de wens tot controle. De gewenste transparantie door uitvoeringsorganisaties kan verschillende verschijningsvormen aannemen. Een greep uit wat we zoal tegenkomen: resultaatgerichte sturing, functiescheiding tussen beleid en toezicht, verstevigen van de positie van toezichthouders, actieve openbaarmaking van hun bevindingen, VBTB of horizontale verantwoording.

Er is een stroom van verantwoordingsrapportages op gang gekomen, waarvan velen het nut betwijfelen. De opstellers klagen over de tijd en moeite die het kost om ze op te stellen. En we kunnen ons in gemoede afvragen of deze rapportages aandacht krijgen c.q. of ze effectief zijn (WRR 2004, Meurs 2008, Enthoven 2011).

De waarschuwing van Edelman (1988) indachtig moeten we onder ogen zien welke partijen baat hebben bij de transparantiegolf. Behalve de toezichtindustrie zijn dat ook externe partijen als consultants, auditors, accreditatieorganen. Binnen organisaties spinnen afdelingen als interne controle en kwaliteitsmanagement goed garen bij transparantie, net als de controllers en *compliance officers*. Zij winnen aan status naarmate de al dan niet vrijwillig aangegane verplichtingen tot verantwoording toenemen en naarmate er een groter gewicht toegekend wordt aan de autoriteit in kwestie.

Ik concludeer dat zonder privatisering en zonder de introductie van marktwerking in publieke diensten de populariteit van transparantie veel minder groot geweest zou zijn. Ofwel: de populariteit van het fenomeen transparantie is in hoge mate een product van *New Public Management*.

### 7.2.5 Onontkoombare dilemma's

Ambigüiteit, onvolledigheid en lacunes in het discours kennen hun functionaliteit, zoals we zagen in paragraaf 6.4.3. Ze doen geen afbreuk aan de effectiviteit van transparantie in de *political goals* van het politiek-bestuurlijk discours. De feitelijke inhoudelijke effectiviteit valt buiten de kaders van dit onderzoek, maar gezien de veelheid aan veronderstellingen is het wel belangrijk te kijken naar de *beoogde* effectiviteit van transparantie in de praktijk. Daarmee raken we de geloofwaardigheid van de overheid in dit discours. Geloofwaardigheid is gediend met betrouwbaarheid, die het

meest waarneembaar is in consistentie in opvattingen en gedrag. Hoe zit dat met al die verschillende pleidooien voor transparantie?

De posities en ambities van de overheid met transparantie zijn hier en daar *binnen* dit discours over transparantie onderling strijdig, zoals ik heb laten zien met de uiteenlopende rollen in paragraaf 6.2 en met de diverse organisatiedoelen in paragraaf 6.3. En meer dan dat. Van tegenstrijdigheid is ook sprake *buiten* het discours in de confrontatie met opvattingen over het functioneren van de overheid. De tegenstrijdigheden zijn inherent aan de complexe samenleving en uiteenlopende belangen van actoren. De overheid is de partij die het allemaal in goede banen moet zien te leiden. Dat leidt onontkoombaar tot dilemma's.

### Box 7.3 Onontkoombare dilemma's voor de hedendaagse overheid

- Politici die zich waarlijk sterk maken voor de teruggetreden overheid zullen zich terughoudend opstellen jegens uitvoeringspraktijken van op afstand geplaatste taken. Maar het parlement ontpopt zich als een rupsje-nooit-genoege en wil almaar meer informatie. En als bezuinigingen de regering nopen tot selectief subsidiëren moet er meer inzicht komen in beleidsplannen en meer verantwoording achteraf.
- Politici die het standpunt huldigen 'zeggschap bij de professionals' zullen zich minder actief bezighouden met normstelling in uitvoeringspraktijken. Echter, als zich incidenten voordoen waarbij mensenlevens op het spel staan, dan voelen politici de druk om handelend op te treden. Maatregelen zijn onontkoombaar.
- Politici die zich daadwerkelijk de logica van de markt eigen gemaakt hebben, zullen zich niet inspannen om aanbieders aan te sporen hun meest succesvolle praktijken openbaar te maken. Uit oogpunt van effectiviteit op macroniveau kan dat echter zeer gewenst zijn.
- Politici die zich de logica van de markt eigen gemaakt hebben, zullen de waarde van transparant gemaakte gegevens relativeren in termen van 'objectiviteit'. Maar tegelijkertijd handelen zij in het publiek belang wanneer zij neutrale informatievoorziening voor de consument nastreven.
- Bezorgde politici die begaan zijn met de kwetsbare positie van consumenten zullen zich bekommeren om de positie van burgers jegens de overheid zelve en zouden transparantie bevorderen ten behoeve van die *empowerment*. Maar als de overheid al onder vuur ligt en het beeld gevestigd is van een kloof tussen politici en burgers is het niet gemakkelijk om dan ook nog eens tegenkrachten welkom te heten.
- De roep om transparantie is in hoge mate een product van *New Public Management*, maar het streven ernaar doorkruist de intentie van *New Public Management* om te sturen op output, door de veelheid, de vaagheid en onvolledigheid van informatie.
- Het bepleiten van transparantie doorkruist het streven van *New Public Management* naar een efficiëntere overheid doordat de outputsturing gepaard gaat met forse verantwoordingsverplichtingen, 'administratieve lasten'.

De tegenstrijdigheden binnen het discours én ten opzichte van dominante opvattingen elders kunnen we beschouwen als illustratief voor de worsteling van de hedendaagse overheid. Zij zoekt naar haar rol te midden van een maatschappij waarin grote vragen elkaar almaar sneller opvolgen, waarin de afhankelijkheden op systeemniveau

en tussen instituties groter worden, met burgers die talloze mogelijkheden hebben om van zich te doen spreken, met onderdanen die voor het tegengaan van risico's in groten getale naar de overheid kijken en met een wispelturige pers. Het is voor politici per definitie onmogelijk om in zo'n krachtenveld een onwankelbare positie in te nemen.

De ambiguïteit die aan transparantie verbonden is, maakt het tot een buitengewoon aangenaam concept in verwarrende tijden. Dit wordt nog eens versterkt door de positieve connotatie van dit *cultural keyword*. Transparantie is te beschouwen als icoon van een dolende overheid.

### 7.2.6 Conclusie

Transparantie is een belangrijk kenmerk van besturing in het hedendaagse openbaar bestuur. Het is geïnstitutionaliseerd in specifieke wetgeving en in eenheden binnen organisaties. Er zijn organisaties en websites die hun bestaansrecht volledig ontleenen aan de behoefte aan transparantie.

Fundamenteler dan deze gematerialiseerde verschijningsvormen is de alomtegenwoordigheid als principe van openbaar bestuur. Transparantie zet normen van democratisch bestuur kracht bij. Transparantie kleurt de wijze waarop de overheid geacht wordt zich te gedragen bij het uitvoeren van beleid, en manifesteert zich in de eisen die gesteld worden aan regering en volksvertegenwoordiging, aan alle autoriteiten en bestuurders die 'pachters van de macht' (Van den Heuvel 2007: 21) zijn. Door transparantie is er bovendien meer aandacht voor uitvoerende taken en processen. Daardoor wordt enig tegenwicht geboden aan de dominantie van de gerichtheid op beleid.

Het hedendaagse openbaar bestuur zou zonder transparantie in allerlei varianten een ongrijpbare, afstandelijke en misschien wel saaie bedoening zijn. Dan zouden we niet langer kunnen kijken naar een *political spectacle*. Het openbaar bestuur zou ongrijpbaar zijn doordat we geen zicht hebben op plannen en realisatie van beleid. Het zou afstandelijk worden doordat de overheid zich niet laat zien, zich niet opent en niet communiceert. En zonder de commotie die incidenten en onthullingen met zich meebrengen een stuk minder levendig voor de toeschouwers.

Als transparantie zo beeldbepalend is, is er alle reden om een stap verder te gaan en een eerste verkenning uit te voeren naar de vraag welke de onderliggende opvattingen zijn over transparantie van ons openbaar bestuur. Welke *metanarratieven* zijn te ontwaren (Roe 1994)?

## 7.3 Drie transparantieparadigma's

'Transparantie' op de een of andere manier bepleiten is een taalhandeling. Degene die het begrip hanteert geeft daarmee betekenis aan de situatie. Dat geldt zeker voor de taalhandelingen van politici, voor bestuurlijke teksten. Bestuderen van de teksten leerde dat er sprake is van het hanteren van veronderstellingen omtrent het welslagen van die doelen. Veel van die veronderstellingen zijn, zoals het bestuurlijke tek-



sten betaamt, niet expliciet gemaakt en alleen als verzwegen premissen achter de tekst te vermoeden. De combinatie van deze constatering – ‘veel ambities, weinig bewijzen’ – roept de vraag op naar achterliggende ideeën. Een nadere analyse van de beelden die achter de taaldaden van de overheid schuilgaan is zinvol om de inzet en de veronderstelde impact van transparantie beter te begrijpen.

Dit onderzoek brengt mij tot de constatering dat ‘aan transparantie doen’ te typeren is als een *communicatieve daad*. Transparantie is een relationeel concept, want altijd is de vraag aan de orde: wie moet transparant zijn ten opzichte van wie (Fox 2007b)?

Het is echter slechts het begin van een proces. De vertellingen laten zien dat het de overheid en de Tweede Kamer om méér te doen is dan louter beschikbaar komen van informatie. De overheid heeft er allerlei doelen mee op het oog, voorbij het overtuigen van de Tweede Kamer. Samengevat hebben deze betrekking op beïnvloeding van gedrag en/of van opvattingen van wisselende groepen actoren. De overheid zelf is een van de actoren waarvan gedragingen zouden moeten veranderen.

Wat zijn nu de onderliggende opvattingen over kennis (want we hebben het immers over transparantie als eigenschap van informatie), welke mens-, maatschappij- en organisatiebeelden schragen het politiek-bestuurlijk discours? Uit de catalogus van betekenissen die dit onderzoek heeft opgeleverd destilleer ik drie paradigma's waardoor de overheid zich in wisselende contexten laat leiden. In termen van In 't Veld zijn dit beleidstheorieën: ‘een samenhangende reeks van normatief-bestuurlijke uitgangspunten (...), die aan het gevoerde beleid ten grondslag ligt. In zo'n theorie komen in het algemeen veel verschillende overwegingen samen’ (In 't Veld 1999).

Het veelkleurige karakter van ‘transparantie’ heeft zich inmiddels meermalen geopenbaard. Dat transparantie in termen van achterliggende paradigma's eveneens geen kwestie is van zwart-wit-denken wekt dan ook geen verwondering. Het eerste transparantieparadigma dat ik ontwaar is het kleurloze paradigma.

### 7.3.1 Het kleurloze transparantieparadigma

In het kleurloze transparantieparadigma ligt transparantie het dichtst bij de etymologische oorsprong. In de letterlijke betekenis heeft het betrekking op het zo zuiver mogelijk en onbewerkt doorgeven van informatie. Zoals optisch glas, dat niet vervormt. Of zoals de transparanten die projectie via de overheadprojector mogelijk maken zonder daar iets aan toe te voegen. In figuurlijke zin heeft ‘kleurloos’ betrekking op het ontbreken van een oordeel. De keuze om informatie wereldkundig te maken is uiteraard wel een daad met betekenis. Deze had immers ook achterwege kunnen blijven. Maar de informatie zelf wordt neutraal weergegeven.

In dit paradigma bestaat kennis uit feiten. Het gaat bijvoorbeeld over de publicatie van wet- en regelgeving, afspraken over de vakantiespreiding, beschikbaarheid van bijzondere bijstand enzovoort. De overheid is de hoeder en dienaar van het algemeen belang. Dat wortelt uiteraard in normatieve opvattingen. Informatie over de verkiezingen dient het functioneren van democratie, een campagne over inentingen staat ten dienste van de volksgezondheid. Het publiek is ten principale een anonieme,

amorfe groep burgers en/of bedrijven. De informatie wordt uniform verspreid. Of er sprake is van opvolging is een zaak van de ontvangers zelf.

Inhoudelijke kwaliteitscriteria van informatie zoals compleetheid, actualiteit en accuratesse zijn essentieel omwille van de neutraliteit. De fysieke kenmerken van de transparant gemaakte informatie zijn van cruciaal belang. Het gaat immers om een zo volledig mogelijk bereik. Letterlijke en figuurlijke toegankelijkheid doet ertoe: de informatie is vindbaar, heeft een behulpzame vormgeving, is leesbaar (of hoorbaar zoals in de auditieve variant voor doven) en is begrijpelijk. Bij dit paradigma is niet zozeer 'vertekening' door ontvangers een te verwachten probleem als wel het onopgemerkt blijven of niet serieus genomen worden.

De dragers van transparantie in het kleurloze paradigma zijn brochures, voorlichtingscampagnes en websites, zonder *ranking*. Ze worden gedomineerd door informatieve en instructieve taaldaden, zoals bijvoorbeeld Postbus 51 laat zien. Maar de overheid is in dezen een steeds kwetsbaarder actor. De intenties voor het algemeen belang kunnen zomaar ondergraven worden door tegenbewegingen uit de samenleving. Dit is te danken, of te wijten, aan de opmars van de maatschappelijke controle (Meijer 2004) als product van technologische ontwikkeling en mondiger burgers. Denk bijvoorbeeld aan de tegencampagne rond vaccinatie van 12-jarige meisjes in verband met baarmoederhalskanker.

De perverse versie van het kleurloze paradigma doet zich bijvoorbeeld voor wanneer de overheid voortdurend procedurele informatie blijft geven, terwijl zich een acute risicovolle situatie voordoet.

De bureaucratie in de ideaaltypische zin van Weber (1978b) is de ultieme beschrijving van de overheidsorganisatie die past bij het kleurloze transparantieparadigma (zie paragraaf 2.2.1). De beschrijving van de werking van *checks and balances* in de democratie zoals Popper (1962) die geeft, typeert het politiek bestuur. *Checks and balances* bieden mogelijkheden om ons te weer te stellen tegen machthebbers. Popper helpt ons op weg door te wijzen op de te stellen vragen. Niet: wie moet de macht uitoefenen? Maar: hoe en hoeveel macht wordt uitgeoefend? Interessant is om te zien hoe Popper de afweging maakt tussen instituties en personen. Instituties zijn rationele vormen van besturen, die de voorkeur verdienen omdat ze *checks and balances* kennen en op de langere termijn gericht zijn; ze moeten wel goed bemand worden.

*'De individuele burger kan kennisnemen van het wettelijke kader en hij kan het begrijpen; bovendien moet het zo zijn opgezet dat het ook inderdaad begrijpelijk is. Het functioneert op een voorspelbare wijze. Het introduceert een element van zekerheid en veiligheid in het sociale leven.'* (Popper 1962: 373)

Deze vormgeving is te prefereren boven een die meer persoonsgebonden is. Persoonlijke interventies zoals verbonden aan discretionaire bevoegdheden, leiden tot onvoorspelbaarheid, waardoor het sociale leven irrationeel en onveilig wordt. Een dergelijke constellatie geeft voeding aan argwaan,

*‘(..) en [zal] bij velen de indruk wekken dat er achter de schermen verscholen krachten aan het werk zijn, waardoor zij gevoelig worden voor samenzwerings-theorie met alle gevolgen van dien – heksenjacht, nationale, sociale, en klassen-vijandschap.’ (Popper 1962: 393-4)*

Tomtom is met zijn praktische inslag hét voorbeeld van de betekenis van transparantie in het kleurloze paradigma. Drie vertellingen herbergen varianten die stelen op het kleurloze paradigma. Binnen *Hart van de democratie* zijn de openbaarheid van overheidsinformatie en het bieden van rechtszekerheid gebaseerd op het kleurloze paradigma. De beide functionaliteiten van *Empowerment*, toerusten en beschermen, zijn operationalisering van het algemeen belang dat met deze transparantie gediend is.

We zien het kleurloze transparantieparadigma in publicaties waarin gezocht werd naar een verstandig gebruik van ICT door de overheid (Snellen 1994, Beers 1996, Rathenau Instituut 1996). Dit paradigma vinden we voorts terug in de smalle opvatting van overheidscommunicatie, namelijk overheidsvoorlichting, die tot de commissie-Biesheuvel in 1970 gemeengoed was (Commissie Heroriëntatie overheidsvoorlichting 1970). In de organisatiekunde is Mintzbergs beschrijving van de machinebureaucratie van toepassing (Mintzberg 1983), net als de metafoor van de organisatie als machine zoals door Morgan getypeerd (Morgan 1986).

### 7.3.2 Het rationele transparantieparadigma

In het tweede paradigma domineren de rationele opvatting van kennis en de visie op de mens als redelijk denkend en rationeel beslissend wezen. Zien is voorwaarde voor geloven. Om dat te dienen, is bewerking van de enorme hoeveelheden informatie nodig: ordenen, standaardiseren, simplificeren.

Brunsson en Jacobsson et al. zijn van mening dat de wereld van nu niet te begrijpen is zonder inzicht in het verschijnsel standaardiseren. Standaardiseren wordt opgevat als middel om het leven te reguleren, een vorm van *organizational governance*. Die behoefte is wezenlijk voor de mens, als middel om de complexiteit van de omgeving te kunnen behappen (Brunsson en Jacobsson et al. 2000). Standaardiseren leidt tot simplificeren. Overheidssimplificaties hebben volgens Scott vijf kenmerken: ze hebben alleen betrekking op zaken die voor overheid relevant zijn, ze zijn gedocumenteerd, ze zijn statisch, ze zijn geaggregeerd en ze zijn gestandaardiseerd (Scott 1998).

Dit paradigma wordt sterk gekenmerkt door meritocratische elementen (Brunsson en Jacobsson et al. 2000). ‘Het beste’ bestaat, sommigen weten wat ‘het beste’ is, ‘het beste’ moet voor allen nagestreefd worden en ‘het beste’ wordt door iedereen beoogd. Dit is het paradigma waarin transparantie zwaar leunt op experts. Zij stellen voorschriften op en ontwikkelen standaarden die betrekking hebben op elementen en eigenschappen zij relevant achten. Die gaan vaak vergezeld van een oordeel over ‘het beste’, bieden houvast voor het opstellen van een relatieve ordening, of maken het vellen van een absoluut oordeel mogelijk: die wel, die niet.

De opvatting over wat kennis is wordt gedomineerd door de overtuiging dat de werkelijkheid in beeld gebracht kan worden door deze te beschrijven, te meten en openbaar te maken. Misschien niet 'de' werkelijkheid, maar wél die betreffende, subjectieve werkelijkheid, die geobjectiveerd en toegankelijk wordt gemaakt door deze te beschrijven. Dat gaat gepaard met classificeren. Ruwe data die stammen uit die werkelijkheid worden daarmee omgevormd tot informatie waarmee anderen hun voordeel kunnen doen. Het wereldkundig maken, het kenbaar maken van deze gegevens leidt ertoe dat mensen er kennis van nemen en daarmee heeft het de status van informatie gekregen. Aan transparantie doen is dus in eerste aanleg een kwestie van 'data verplaatsen'. Gedurende achtereenvolgende dataverplaatsingen blijven de boodschappen intact en worden de achterliggende intenties overeenkomstig begrepen door de andere actoren.

Het mensbeeld bij dit paradigma stoelt op de opvatting dat de mens een rationeel denkend wezen is dat streeft naar maximale behoeftebevrediging,<sup>316</sup> dat onafhankelijk is van anderen en bij het nemen van besluiten niet door hen 'gehinderd' wordt. Er is een beste keuze en mensen zijn daarnaar op zoek. Bij dit mensbeeld hoort dat ijken en vergelijken behulpzaam en dus belangrijk zijn. Beslissingen worden genomen op basis van rationele afweging van gegeven informatie. Informatie wordt identiek aan de intenties van de afzender ontvangen, geïnterpreteerd en in handelen omgezet wanneer de afweging dat tot de best mogelijke keuze maakt.

Een ander aspect is dat van de mondige mens die zich de kaas niet van het brood laat eten, zijn stem verheft wanneer het hem niet bevalt en zijn rechten uitoefent wanneer deze worden bedreigd. Maar daarin is de ratio nooit ver weg: in redelijkheid zal hij zich voegen naar argumenten die de beste richting aangeven.

In het rationele transparantieparadigma hebben organisaties er in de ogen van de overheid belang bij informatie over hun doen en laten compleet, accuraat en begrijpelijk kenbaar te maken. De verhouding tussen agent en principaal brengt met zich mee dat er sprake is van informatieasymmetrie. Transparantie maakt het mogelijk deze te doorbreken. De agent verschaft de informatie die de principaal nodig heeft om te kunnen beoordelen of er verantwoord gehandeld is.

Transparantie is een belangrijk fenomeen ten dienste van de maakbaarheid van de samenleving. In het verleden behaalde resultaten worden maatgevend geacht voor de toekomst. Autoriteiten hebben in dit paradigma een erkende machtspositie. Er bestaat vertrouwen in hun boodschap en in hun handelen. Hun aanwijzingen en opvattingen worden als regel gevolgd. De mondige mens is een gehoorzame volger, als de argumenten maar redelijk en overtuigend zijn. Er bestaat vertrouwen in de werking van de markt, ook voor publieke diensten. Er ontstaat evenwicht in vraag en aanbod.

De overheid handelt in het algemeen belang en weet welke informatie goed en belangrijk is voor welke doelgroep. Ze doet niet alle transparantie zelf, maar weet wel aan te wijzen welke actoren er ook aan zouden moeten doen en op welke wijze dat het best zou kunnen. De overheid hanteert het uitgangspunt dat zij marktwerking kan reguleren daar waar marktfalen in het geding is. De overheid maakt deel uit van de meritocratie, zet zelf ook standaarden. Het verwijt van paternalisme, geuit door

andere actoren, ligt op de loer. De overheid is de spelbepaler, de actor die misschien niet alle lakens uitdeelt, maar wel de toon zet. En zij gaat ervan uit dat de transparantie die zij zelf (*Hart van de democratie, Open kaart*) en anderen betrachten zo zal werken als zij heeft bedacht en bedoeld. Hieruit spreekt een opportunistische opstelling.

Het is verhelderend om stil te staan bij de verschillen tussen standaarden en normen, en tussen standaarden en voorschriften zoals die door Brunsson en Jacobsson et al. geschetst worden. Voorschriften zijn afkomstig van een autoriteit die een zekere macht heeft over actoren, individuen of organisaties. Ze zijn expliciet, vastgelegd en er zijn sancties aan verbonden bij niet naleving en overtreding. Standaarden daarentegen zijn wel expliciete regels, maar zonder formele machtsbasis. Je eraan onderwerpen is een kwestie van vrijwilligheid. Of ze nageleefd worden moet de beherende actor bewerkstelligen. En of dat gebeurt, is afhankelijk van andere overwegingen van actoren dan de autoriteit van de standaardensteller. Standaarden hebben een duidelijke bron, veelal een groep experts. Van normen is niet zo'n bron aan te wijzen; zij zijn impliciet (Brunsson en Jacobsson 2000b).

#### Box 7.4 Voorschriften, standaarden en normen: een vergelijking

Aspect	Voorschrift	Standaard	Norm
<i>Documentatie</i>	Vastgelegd	Vastgelegd	Ongeschreven
<i>Aard</i>	Expliciet	Expliciet	Impliciet
<i>Bron</i>	Autoriteit	Experts	Maatschappij
<i>Naleving</i>	Verplichtend	Vrijwillig	Moreel appèl, sociale controle
<i>Voorbeelden</i>	Wet- en regelgeving	ISO-9000 Governancecodes	Etiquette Behulpzaamheid

*Naar Brunsson en Jacobsson 2009b*

De status van norm, standaard en voorschrift kan veranderen onder invloed van sociale en technologische ontwikkelingen. Een standaard kan een norm worden. Dat is het geval wanneer deze zo vanzelfsprekend wordt dat deze ongenoemd raakt. Zo wordt in personeelsadvertenties 'computervaardigheid' al jaren niet meer genoemd. Een standaard kan ook de status van voorschrift krijgen. Veel inspanningen van maatschappelijke organisaties en van Kamerleden zijn erop gericht om standaarden tot voorschriften te verheffen en zij zijn daarin regelmatig succesvol. In het kader van deregulering worden pogingen gedaan om voorschriften af te schaffen in de hoop dat actoren zullen overgaan tot vrijwillige naleving van de standaarden die als sediment over blijven.

De teksten die oproepen of verplichten tot transparantie worden gekenmerkt door instructieve en directieve taalhandelingen. Ze zijn onpersoonlijk en worden anoniem gericht tot grote, gefragmenteerde doelgroepen. Transparantie volgens dit

paradigma toont zich bijvoorbeeld in de vorm van rechten en plichten, standaarden, prestatie-indicatoren, verantwoordingsrapportages, contracten, ranglijsten enzovoort. Als over-de-top versies zijn te beschouwen het ongefilterd op internet zetten van enorme databases of een keurmerk voor keurmerken. Maar ook het uitsluitend denken in gemiddelden. Gemiddelden zijn beleidsmatig interessant, maar een boer heeft nooit een gemiddelde oogst, een juf nooit een gemiddelde klas. 'What is simplifying to an official was mystifying to most cultivators' (Scott 1998: 47).

Dit paradigma ligt onder de betekenissen *Empowerment*, *Alles onder controle*, *Het (ere)schavot* en *Werk aan de markt*. De overheid is daar besturend orgaan, zet de kaders, stuurt hoe actoren zich dienen te gedragen. Uit de expliciete en impliciete veronderstellingen spreekt dat zij ervan uitgaat dat de intenties dienovereenkomstig gerealiseerd zullen worden.

Kenmerken van het rationele transparantieparadigma zijn terug te vinden in literatuur, zoals de samenleving als markt (Stone 2002), de 'resultaatstaat' ('t Hart 2011), de toestand van volkomen markten in het vocabulaire van de economie, de theorie over rationele verwachtingen (Makesich 1987), en de *rational choice*-theorie, eveneens uit de economie. Uit de besluitvormingstheorie sluit onder andere het model van de *rational actor* aan (Allison en Zelikow 1999). Voorts bieden uiteenzettingen over classificeren (Foucault 1966 en 1975, Scott 1998) de onontkoombaarheid van standaarden (Brunsson en Jacobsson et al. 2000) en de blauwe benadering in de veranderkunde (De Caluwé en Vermaak 2006) aanknopingspunten.

### 7.3.3 Het relationele transparantieparadigma

Het relationele transparantieparadigma beschouwt transparantie als een fenomeen dat gestalte krijgt in het verkeer tussen actoren. De relationele wijze van kijken naar transparantie sluit aan op de lexicografische betekenis van transparantie als metafoor: open, betrouwbaar.

Startpunt is transparantie als houding, zich open opstellen, openheid van zaken geven, betrouwbaar zijn. Van daaruit wordt geïnvesteerd in de relatie, wordt rekening gehouden met de belangen van andere actoren. Dan kan een beroep gedaan worden op andere meer of minder geformaliseerde vormen van transparantie: meewerken aan rapportages, aan zelfregulering, aan kwaliteitsbevordering, ongewenst gedrag achterwege laten enzovoort. Kortom, transparantie is een *arena of communication* (Flyverbom et al. 2011).

Aan transparantie doen is een kwestie van communicatie, van tweerichtingsverkeer, met alle ingewikkeldheden van dien. Naast de eigen interpretaties van de overheid hebben alle partijen immers hun doelen en verwachtingen, die ook nog eens door de tijd kunnen variëren. Elk van de actoren geeft betekenis aan informatie op basis van de eigen situatie. Dé waarheid bestaat niet in dit paradigma. Kennis is een product van interpretatie van informatie. En actoren zullen in veel gevallen erop uit zijn de transparant te maken informatie zelf eveneens te beïnvloeden.

Het relationele transparantieparadigma start vanuit een positief mensbeeld. Als een actor laat zien dat hij het goed meent, komt het goed: 'Wie goed doet, goed

ontmoet'. Transparantie is een concept waaraan wederkerigheid verbonden is en waar afhankelijkheid in het spel is, waar een zeker risico genomen wordt. Actor a wil iets van actor(en) b en zet een eerste stap door dat te laten zien, op een wijze die uitnodigend is. Het is niet zeker of b aan de intenties van a tegemoet zal komen. Actor(en) b neemt waar wat a wil en wat a daaraan vooraf laat gaan c.q. te bieden zegt te hebben. Maar dat komt niet gegarandeerd of vanzelfsprekend tot stand. Actor b moet hierop vertrouwen, zonder dat er 'bewijzen' zijn, zonder dat er formeel bepaalde terugvalposities zijn zoals bijvoorbeeld in contracten vastgelegd. Navolging van het appel berust op ten minste een zekere mate van welwillendheid ('voordeel van de twijfel gunnen') en idealiter op een onwrikbaar en ongeclausuleerd vertrouwen. Alle varianten daartussen zijn mogelijk.

Dat er van een bepaalde mate van vertrouwen sprake is, is geen vaststaand gegeven. Vertrouwen in een actor is dynamisch, het moet onderhouden, bevochten, versterkt enzovoort worden.

Het maatschappijbeeld van dit paradigma vertoont kenmerken van de netwerk-samenleving. Alle organisaties zijn afwisselend besturend orgaan en bestuurd systeem. Er is geen sprake van één machtscentrum. Organisaties weten dat zij voor het realiseren van hun doelen afhankelijk zijn van andere actoren. Zij zijn erbij gebaat zich responsief op te stellen, een luisterend oor te bieden voor de belangen en wensen van andere actoren. Een constructieve basishouding is een voorwaarde om iets voor elkaar te krijgen. Een goede reputatie is in dit paradigma een groot goed.

*'Investeren in sociale diplomatie en in diplomatie als levenshouding zijn daarbij van groot belang. Diplomatie als levenshouding houdt [in] een open opstelling naar anderen, tactvol optreden en gerichtheid op gemeenschappelijke oplossingen.'* (Meurs 2008: 21)<sup>317</sup>

De overheid realiseert zich dat zij slechts 'een' actor is. Haar opstelling wordt gekenmerkt door een zekere nederigheid, wetend dat zij afhankelijk is van de acties van anderen om haar doelen te bereiken. Wanneer de overheid haar eigen agenda neerzet, wordt rekening gehouden met de geadresseerde partij(en). Er is geen sprake van geboden, maar er is altijd eerst bereidheid om reacties serieus te nemen. De overheid handelt vanuit een responsieve houding. Andersom, wanneer vanuit de samenleving wensen geuit worden waarvoor medewerking van de overheid belangrijk is, zal er altijd de bereidheid zijn om elkaar ten minste te horen.

Een groot verschil met het rationele transparantieparadigma is het standpunt over informatieasymmetrie. Ten eerste is het vanzelfsprekend dat daar sprake van is. Het is immers niet mogelijk kennis volledig in woorden te vatten en over te brengen. Actoren doen dan ook geen pogingen om te komen tot het elkaar verstrekken van volledige, accurate en actuele informatie. Maar dit berust niet alleen op een zich *contre coeur* neerleggen bij de nu eenmaal bestaande onmogelijkheid ervan. In het relationele transparantieparadigma waarderen actoren juist die informatieasymmetrie: de ander weet er meer van, en ik kan daar met een gerust hart op vertrouwen, en me toevertrouwen aan diens oordeel of me laten leiden door diens advies. Ieder zijn

vak. Informatieasymmetrie is een welkome toestand, die ook nog eens zorgt voor efficiëntie.

Toch is waakzaamheid geboden, bijvoorbeeld in de verhouding tussen overheid en burgers. Brin constateert dat het onvermijdelijk is dat de overheid steeds meer over de burgers weet en te weten komt. Daar is geen kruid tegen gewassen. Juist daarom moeten we er meer werk van maken de overheid en andere machthebbers ter verantwoording te roepen. Transparantie moeten we daarvoor inzetten, als wapen in handen van de burgers. We moeten vooral niet proberen om het proces van verantwoording dicht te regelen, dat lukt per definitie niet. Vertrouw op de kritische houding van de huidige generatie, van hun kritische vermogens. Daarbij is wel alertheid geboden. Brin spoort ons aan om een voorbeeld te nemen aan de *T-cells*, de afweercellen in het lichaam. Die bevinden zich overal. Wanneer een ongerechtigheid geconstateerd wordt, grijpen ze meteen ter plekke in. Hun werkzaamheid is niet van bovenaf geregeld en niet centraal georganiseerd, maar juist daardoor snel en effectief<sup>318</sup> (Brin 1998).

Kenmerkend voor relationele transparantie is dat het zich moeilijker laat herkennen in de zin van 'waarnemen'. Het ligt subtieler. Het gaat immers om transparantie als metafoor. Actoren moeten zich gehoord weten, een waarachtig luisterend oor ervaren, voelen dat het menens is. Interacties tussen actoren die op basis van transparantie iets willen bereiken, spelen zich bij voorkeur niet af in een anonieme setting. Het is geen verkeer tussen instituties. Aan transparantie doen is hier in eerste aanleg mensenwerk. Zij hoeven elkaar niet per se in de ogen te kunnen kijken, maar moeten elkaar wel kennen. Is de relatie eenmaal bevestigd rond een bepaalde intentie, dan kan transparantie een administratief, anoniem karakter krijgen.

'Mensenwerk' betekent dat het in dit paradigma de vertegenwoordigers van vlees en bloed van de overheid zijn die de waarden van hun institutie belichamen. Aan hun integriteit en consistentie in handelen worden extra hoge eisen gesteld. Politici, bestuurders en ambtenaren moeten behalve naar letter en geest van de wet handelen ook moreel zuiver gedrag vertonen, want zij zijn geen eigenaren maar 'pachters van de macht' (Van den Heuvel 2007: 21).

Taalhandelingen in het relationele transparantieparadigma worden gedomineerd door emotionerende en expressieve elementen. Actoren proberen elkaar in het hart te raken. Het grootste afbreukrisico voor de partij die zich open opstelt, is dan ook dat de uitgestoken hand geweigerd wordt of dat de goede intenties bij voorbaat openlijk in twijfel getrokken worden.

Zoals overal liggen hier eveneens risico's en perverse effecten op de loer. Een voorbeeld van perverse effecten is wanneer er eindeloos gedelibereerd, gesondeerd en gepolderd wordt zonder dat knopen worden doorgehakt. Risico's zijn gelegen in het optreden van cliëntelisme of, een stap verder, gecorrumpeerd worden, mogelijk zelfs leidend tot corruptie. Een op het eerste gezicht minder ontspoorde variant is het ontstaan van netwerkverbanden waarin het belang van de relatie boven de inhoud gaat. Dat kan leiden tot non-interventiegedrag en tot het met de mantel der liefde bedekken van suboptimale praktijken. Bestuurlijk zijn deze patronen ongewenst.



Dit paradigma is onderliggend aan de responsieve overheid in *Hart van de democratie* en aan *Open kaart*. De overheid is hier niet de partij die anderen de les leest, maar is zelf de actor die transparantie moet betrachten. Zij is zich ervan bewust dat het zo werkt, wil ernaar handelen. De publieke evenknie van reputatie is legitimiteit. Er is de overheid alles aan gelegen om die te hebben en te houden. Daarom investeert zij in het beeld van de betrouwbare overheid. Het relationele transparantieparadigma is eveneens, maar in procedurele en daarmee minder krachtige vorm, terug te vinden in het geruststellende spectrum van *Alles onder controle*. Daar laten actoren zien dat hun gedrag deugt. Dat kan gaan over aspecten van maatschappelijk verantwoord ondernemen, salarissen van de top of houding en handelen in crisissituaties.

Voor het beter doorgronden van de werking van het relationele transparantieparadigma kunnen we houvast vinden in de communicatiewetenschappen (o.a. Aarts en Van Woerkom 2008) en in de rode en groene benadering van veranderen (De Caluwé en Vermaak 2006). In de bestuurswetenschappelijke literatuur is het relationele paradigma onder andere te herkennen in de *polis* (Stone 2002), in theorieën over interactieve beleidsontwikkeling (Teisman 2001) en procesmanagement (De Bruijn en Ten Heuvelhof 1999, De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld 1998). Sociologische publicaties zoals die van Popper (1962) en Brin (1998) en andere auteurs over *empowerment* kunnen behulpzaam zijn. Uit de hoek van de bedrijfsethiek bijvoorbeeld Graafland en Eijffinger (2004), Hummels en Karsing (2000) en Jeurissen (2000). In de transactietheorie uit de economie speelt wederkerigheid een belangrijke rol (zie bijvoorbeeld Kanagretnam et al. 2010). Het concept 'reciprociteit' kennen we eveneens uit de sociale psychologie.

Tabel 7.1      Transparantieparadigma's in kort bestek

Aspect	Kleurloze transparantieparadigma	Rationele transparantieparadigma	Relationele transparantieparadigma
Gedaante van transparantie	Letterlijk: zichtbaar Figuurlijk: neutraal	Letterlijk: 'zichtbaar'	Figuurlijk: 'open, betrouwbaar'
Motto	Twee = 2	Zien is geloven	Wie goed doet, goed ontmoet
Kennis	Door beleid vastgestelde feiten	De werkelijkheid laat zich kennen door te classificeren en te meten	De werkelijkheid is een product van interpretatie
Mensbeeld	De mens staat open voor informatie ten dienste van zijn gemak, gezondheid en goede dienstverlening	Rationeel denkend en handelend, uit op maximale behoeftebevrediging	Keuzes zijn gebaseerd op argumenten plus emoties, streven naar optimale keuze
Organisaties	Handelen conform voorschriften, met evenwicht tussen openbaar en geheim	Hebben belang bij openbaar maken	Maken voortdurend afweging tussen openbaar maken en voor zichzelf houden
Maatschappijbeeld	Klassieke bureaucratie van Weber	Markt domineert (Stone)	Polis domineert (Stone)
Rol van de overheid	Object	Object: reguleert, stimuleert	Subject: betracht zelf
Taalhandelingen van de overheid	Instructief	Directief, instructief	Emotionerend, expressief
Aan transparantie doen is ...	Voorlichting geven	Dataverplaatsing	Optreden in een arena van communicatie
Impact van transparantie bij de doelgroepen op de tweede en derde rang	Vergroten van kennis op cognitief niveau	Interpretaties door volgende schakels zijn overeenkomstig de intenties van de bron	Onvoorspelbaar, want voor elke schakel contextafhankelijk, situatie-specifiek en persoonsgebonden
Informatieasymmetrie	Is een gegeven	Moet en kan bestreden worden	Is welkom in het maatschappelijk verkeer

Aspect	Kleurloze transparantieparadigma	Rationele transparantieparadigma	Relationele transparantieparadigma
<i>Oriëntatie van de overheid</i>	Praktisch	Opportunistisch	Pragmatisch
<i>Cruciaal kenmerk</i>	Neutraliteit Bereikbaarheid	Maakbaarheid	Wederkerigheid
<i>Afbreukrisico's</i>	Onopgemerkt blijven Uitblijven van verwacht onheil Verwijt van paternalisme	Informatie van slechte kwaliteit: niet betrouwbaar, niet compleet, niet actueel	Uitgestoken hand wordt geweigerd Intenties openlijk in twijfel trekken
<i>Perverse effecten</i>	Eindeloos procedureel correct blijven	Een keurmerk voor keurmerken <i>Cablegate</i>	Eindeloos polderen zonder knopen door te hakken
<i>In vertellingen/varianten</i>	<i>Tomtom</i> <i>Hart van de democratie</i> (openbaarheid van overheidsinformatie) <i>Empowerment</i> <i>Het (ere)schavot: zo zit het</i>	<i>Alles onder controle</i> <i>Empowerment</i> <i>Het (ere)schavot</i> <i>Werk aan de markt</i>	<i>Open kaart</i> <i>Hart van de democratie: responsieve overheid, betrouwbare overheid</i>

#### 7.3.4 **Présence in de jonge historie van transparantie**

De onderscheiden paradigma's zijn te herleiden naar stadia in het ontstaan en de ontwikkeling van transparantie in het openbaar bestuur.

Gedurende de eerste fase, de jaren negentig van de vorige eeuw, stond de wetenschappelijke belangstelling vooral in het teken van het kleurloze transparantie-paradigma. Het was zoeken naar nieuwe spelregels voor de bureaucratie. Wat is de legitimering voor het al dan niet openbaar maken van overheidsinformatie, en aan welke criteria moet openbaarheid voldoen? Kwesties in het politiek-bestuurlijke discours liepen daarmee in de pas. Toen internet een vertrouwd verschijnsel was geworden, verstomde de belangstelling voor de technologisch gedreven vragen, om met de opkomst van Web 2.0 vooral door de impact van de *social media* weer op te laaien.

In de tweede fase, op gang komend in de loop van het eerste decennium van de 21ste eeuw, ligt het accent op de belofte van 'maakbaarheid' die transparantie in het rationele paradigma in zich heeft. Marktwerving, kwaliteit, actieve burgers en mon-dige consumenten, ze zijn allemaal gediend met deze transparantie, zowel in de vorm van *ex ante* als *ex post*.

Pas de laatste jaren wordt duidelijk dat het zo eenvoudig niet ligt. Vertrouwen, integriteit, legitimiteit, het zijn geen zaken die met een website en een gedragscode dichterbij gebracht worden. Er ontstaat bewustwording rond aspecten van het relationele paradigma. Dit paradigma past naadloos in de netwerksamenleving en bij de besturingsarrangementen die daarbij horen.

Elk van de paradigma's is heden ten dage actueel. Vanuit het kleurloze paradigma maken we ons druk over het al dan niet toestaan van nieuwe inbreuken op privacy of over de waarde van WikiLeaks. Het rationele paradigma houdt veel aanhangers, getuige de talloze initiatieven om indicatoren te ontwikkelen en de roep om meer verantwoording: door burgers, door professionals, door uitvoeringsorganisaties, door ambtsdragers en door politici. En nu zich in toenemende mate negatieve effecten van *New Public Management* en van de neoliberale economie aftekenen, wint het relationele paradigma aan zeggingskracht. Naast controle verdient vertrouwen een plaats in het repertoire van besturingsinterventies. Maar dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan.

Ik waag het binnen het bestek van dit onderzoek niet om verder vooruit te kijken naar de volgende fase. Wel bied ik bij wijze van afsluiting mijn verwachting over de populariteit van 'transparantie' in de nabije toekomst.

### 7.4 **De populariteit van 'transparantie': verklaard en verwacht**

Ten slotte is de vijfde onderzoeksvraag aan de orde: hoe kunnen we de populariteit van het concept duiden en begrijpen?

Het onderzoek heeft een aantal factoren aan het licht gebracht die ieder voor zich aanleiding zijn voor meer transparantie, maar die in combinatie helemaal een

krachtige verklaring bieden voor de opmars en het floreren van het begrip transparantie in het politiek-bestuurlijk discours.

1. De ambiguïteit van het begrip is bijzonder groot. Het is multi-inzetbaar, niet alleen wat betreft betekenissen, maar ook in talloze contexten en uiteenlopende sectoren. Dit maakt dat het begrip buitengewoon welkom is in het vocabulaire van politici, voor *policy goals*.
2. Extra aantrekkelijk is dat aan transparantie een nog steeds overwegend positieve connotatie kleeft. En daarmee is het ideaal voor de *political goals* van politici.
3. Dat aan transparantie zo'n positief label verbonden is, is geen kwestie van een toevallige mode of hype. De achterliggende oorzaken van die positieve connotatie liggen in de visuele dominantie van onze westerse cultuur, de *ocularcentric culture* (Levin 1993).
4. Historisch minder stevig verankerd maar wél een basaal kenmerk van de huidige tijdgeest is dat we thans in de westerse wereld veel waarde hechten aan meetbaarheid en getallen (Stone 2002).

Tegen deze achtergrond is de populariteit van nu geen aanleiding tot verwondering. Houdt die stand? We zouden ons af kunnen vragen of 'transparantie' niet het risico loopt een *floating signifier* te worden (Birchall 2011), een begrip dat zo veelzijdig is dat het kwalitatief, wat betreft zeggingskracht, ten onder gaat aan de enorme kwantiteit. Een klassiek geval van de bomen en het bos.

Ik denk dat deze ontwikkeling zich voorlopig niet zal voordoen. Er is een aantal redenen waarom aan de populariteit van het concept in het openbaar bestuur naar ik vermoed niet snel een einde zal komen.

De eerste is een *cultureel basale* reden. De dominantie van het zien in onze westerse samenleving zal niet snel plaats maken voor een doorslaggevende oriëntatie op horen en luisteren. De complexiteit van de maatschappij vormt enerzijds een voedingsbodem voor de behoefte aan reductie, waaraan cijfers en scores op indicatoren tegemoetkomen, en waardoor incidenten zich blijven verheugen in de belangstelling. Anderzijds willen we almaar meer weten, willen we het verhaal achter de gegevens kennen. Autoriteiten kunnen nauwelijks 'zomaar' iets beweren. Wij krijgen steeds meer behoefte aan 'evidentials', toevoegingen aan uitingen die aangeven wat de bron van informatie is, opdat wij ons een oordeel kunnen vormen over de waarde ervan.<sup>319</sup> En de beeldcultuur is nog niet op haar hoogtepunt.

De tweede oorzaak is zo mogelijk nog steviger verankerd in de westerse samenleving. Deze is *onverbrekelijk verbonden met democratie* als staatsvorm. Transparantie als democratische waarde is de meest prominente en de meest principiële betekenis. Of er nu sprake is van de hoedanigheid van transparantie als doel of als middel of voorwaarde of rechtvaardiging, vanuit al die invalshoeken is het onmisbaar voor het functioneren van de democratie. Transparantie in de betekenis van kenbaar en openbaar is een solide waarde in de democratie. Als kenmerk van de overheid als bestuurd systeem is het behulpzaam voor vertrouwen in de gezagsdragers en daardoor blijft transparantie ook in de betekenis van betrouwbaar, voorspelbaar en integer prominent figureren. Anderzijds, vertrouwen in de overheid is als zoda-

nig niet het hoogste goed. De samenleving is gebaat bij dissente geluiden (Sunstein 2003), bij *countervailing power*. Transparantie biedt een platform.

Erkende vormen van non-transparantie blijven daarnaast noodzakelijk omwille van veiligheid en *fairness*, maar ook om de waarde van transparantie te kunnen blijven kennen (Dean 2001, Birchall 2011). Dit klemmt des te meer nu de cultuur van de netwerksamenleving met zich meebrengt dat openheid en openbaarheid in een geradicaliseerd perspectief zijn komen te staan. Privacy verwordt tot een non-issue, zeker voor de generaties die volop gebruik maken van webcams, Facebook en Twitter. WikiLeaks en andere representanten van de *open government movement* moeten in toom gehouden worden om te voorkomen dat als tegenreactie functionele transparantie tot het verleden gaat behoren.

Van een andere orde is een *praktisch* gegeven. Het besturen van de complexe samenleving kan eenvoudigweg niet zonder de bureaucratische wijze van organiseren, die mensen, dingen en gebeurtenissen classificeert en vastlegt.<sup>320</sup> Dat is nodig voor rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtmatigheid. De behoefte aan transparantie in de betekenis van voorspelbaar, navolgbaar en controleerbaar zal blijven bestaan bij parlement, bij burgers en bedrijven. De onontkoombaarheid van al die registraties geeft aanleiding tot kritische geluiden, vertolkt door actoren die een rol vervullen in het web van *checks and balances* en die op uiteenlopende manieren de informatieasymmetrie proberen te doorbreken. Dat kunnen de mondige burgers zijn, bijvoorbeeld als Patiënt 2.0, of degenen die een beroep doen op de Wob of onderzoeksjournalisten. Zonder transparantie van het bestuur kunnen zij geen begin maken. Gebruik makend ervan bieden zij vervolgens nieuwe transparantie.

Een ander praktisch bestuurlijk argument heeft betrekking op de noodzaak tot verantwoording. De roep om terugkeer naar de menselijke maat wordt steeds vaker gehoord. Voorlopig echter hebben we nog te maken met de gevolgen van schaalvergroting en op afstand plaatsen van publieke taken. Gevolg van beide bewegingen is dat de principaal niet langer zicht heeft op de processen die zich voltrekken en daaraan dus niet het vertrouwen kan ontnemen dat de agent wellicht verdient. Er moet verantwoording afgelegd worden. De roep om transparantie zal blijven klinken uit de kelen van de principalen.

De *retorische* kwaliteiten van het concept zullen het voorlopig behoeden voor de vergetelheid. Dat gaat verder dan de ambiguïteit, die de multi-inzetbaarheid voor concrete situaties zo prettig dichtbij brengt. Er is ook de pan-ideologische werking (Birchall 2011). Politici van verschillende kleur kunnen transparantie toevoegen aan hun beginselprogramma. Het concept leent zich voor het ondersteunen van de liberale visies op marktwerking, het laat zich inzetten voor kritisch volgen van de overheid, maar het heeft net zo goed overtuigingskracht in pogingen om de positie van zwakke bevolkingsgroepen te versterken.

Ten slotte valt te verwachten dat het om *strategische* redenen blijft figureren in het discours. Inmiddels is transparantie een bron van enorme werkgelegenheid bij toezichthouders en in de commerciële dienstverlening. Zolang er vraag is naar informatie zullen de ontwikkelaars en transparanteurs zich niet verweren. En als de behoefte mocht slinken, zijn zij ongetwijfeld bij machte om deze een nieuwe impuls te geven.

We zullen er nog van horen en ‘transparantie’ blijven tegenkomen in allerlei sectoren en gebezigd door diverse actoren.<sup>321</sup> Dat maakt de behoefte aan nader wetenschappelijk onderzoek en debat des te relevanter.

## 7.5 Ander onderzoek

Het uitgevoerde onderzoek geeft uitzicht op een verdergaand onderzoeksprogramma.

De eerste onderzoekslijn betreft het *concept transparantie*. Het concept transparantie bewijst de maatschappijwetenschappen een grote dienst vanwege zijn ongrijpbaarheid in combinatie met meervoudigheid en populariteit. Er valt veel te bestuderen. Zoals ik in hoofdstuk 3 al aangaf is tot nu toe slechts een klein deel van het huidige onderzoek gericht op het conceptualiseren van het fenomeen transparantie, zoals dit onderzoek in verkennende zin beoogde. De meeste onderzoeken starten vanuit een opvatting over het begrip die aansluit bij het referentiekader van een vakgebied. Dat is een bonte verzameling, die uitnodigt tot ander en nader onderzoek.

De wetenschappelijke relevantie van nader onderzoek is om meer lijn te brengen in de wijze waarop het fenomeen geduid wordt. Zo is er voor de bestuurswetenschappen behoefte aan het *valideren van de gevonden betekenissen* en hun varianten in het politiek-bestuurlijk discours in Nederland: soortgelijk onderzoek over andere dossiers in dezelfde rubrieken Kamerstukken, over dossiers uit andere sectoren of naar het discours in de Eerste Kamer. Uiteraard is de internationale verificatie interessant. Zijn de betekenissen te onderkennen in het politiek-bestuurlijk discours in andere landen? Een andere interessante vraag, vooral voor communicatiewetenschappers, is of het discours in de nieuwsmidia dezelfde betekenissen laat zien.

Een ander aandachtspunt is het nader uitwerken van de *nieuwe concepten* pretransparantie, transparanteurs en metatransparantie. Voorts pleit ik voor het systematisch bestuderen van de *schaduw van transparantie*. De beperkingen, nadelen en bezwaren: welke zijn er, wat is hun impact en hoe worden ze, positief en negatief, gewaardeerd? De *transparantieparadigma's* die ik in eerste aanleg heb beschreven, behoeven nadere uitwerking, in eerste instantie om de robuustheid ervan te bepalen.

Voortgaande inzichten zijn van belang om de potentie voor maatschappelijke relevantie en effectief gebruik ervan beter te doorgronden. Op basis van die inzichten kan het slimmer en specifiekier worden ingezet. Of kan overtuigd en onderbouwd besloten worden om er maar van af te zien. Een tweede thema is dan ook dat van de *werking en uitwerking* van transparantie. Dat is relevant omdat transparantie altijd beïnvloeding beoogt. Welke patronen zijn te onderkennen in het omgaan met veronderstellingen ten aanzien van de werking en effecten van transparantie? Wat is het realiteitsgehalte van die veronderstellingen? Vanuit diverse disciplines kan kennis aangedragen worden over factoren die vermoedelijk bijdragen aan effectiviteit. Deze vormen de basis voor hypothesen voor effectonderzoek.

De derde onderzoekslijn heeft betrekking op de gevolgde *methode* van onderzoek, die toegepast worden op andere *valence issues* met een hoog ambigu gehalte. Interpretatieve inhoudsanalyse laat zien in welke contexten zo'n begrip gebruikt wordt en welke betekenissen het heeft. Eveneens komt naar voren wat de beoogde werking en impact is, vanuit welke veronderstellingen gedacht wordt enzovoort. Een argumentatieanalyse werpt licht op de patronen in de redeneringen.

Ik neem een voorschot. Goede kandidaten voor dergelijk onderzoek zijn mijns inziens bijvoorbeeld 'verantwoordelijkheid', 'vertrouwen' (te onderscheiden in ingezet als werkwoord of als zelfstandig naamwoord), 'veiligheid' 'marktwerking' en 'crisis'. Zie de volgende pagina voor de getalsmatige ontwikkeling van de 'populariteit'. Wanneer meer van dergelijke onderzoeken beschikbaar komen, verrijken we de wetenschappelijke inzichten over retoriek en *persuasive language* in politiek-bestuurlijke contexten.

Eveneens interessant is dergelijk onderzoek naar 'verblekende' concepten, begrippen die dreigen te verdwijnen of verdwenen zijn uit het politiek-bestuurlijk discours, zoals solidariteit, gelijke kansen, sociale rechtvaardigheid. Want ook in de vergetelheid rakende en verdwenen *cultural keywords* houden ons een spiegel voor.

Over transparantie als sleutelbegrip in onze cultuur is het laatste woord nog lang niet gezegd. In lijn daarmee<sup>322</sup> eindig ik deze publicatie niet met een punt, omdat geldt 'wordt vervolgd';



Tabel 7.2      Frequentie van een aantal ambigue begrippen in het politiek-bestuurlijk discours in Tweede Kamerstukken

Begrip	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
crisis*	163	184	188	277	330	262	430	263	303	334	331	326	311	475	1442	965
marktwerking	270	362	427	360	380	411	484	325	308	472	393	316	231	364	292	199
pervers*	1	1	1	3	3	1	3	3	7	6	27	18	24	61	80	70
veiligheid	761	877	980	1005	1238	1110	1465	1415	1443	1771	1954	1819	1791	2377	2389	2112
verantwoordelijkheid	892	1002	1183	1027	1327	1358	1517	1309	1464	1814	1926	1742	1488	2015	2031	1566
vertrouwen	296	366	377	335	471	504	607	502	463	653	777	719	599	981	1083	807

Bron: Sdu database Opmaat

# Samenvatting



8



## Probleemstelling

Transparantie wordt steeds, en in toenemende mate, een effectieve remedie geacht voor tal van kwesties waar de overheid mee worstelt. Een van die problemen is het tanende vertrouwen in de overheid en in haar uitvoeringsorganisaties, een ander is de onvrede over publieke dienstverlening. Ook voor het bevorderen van marktwerking in de publieke sector en voor het ondersteunen van de zelfverantwoordelijkheid van burgers wordt transparantie geacht een belangrijke voorwaarde te zijn. Althans, daarvan getuigen vele beleidsnota's van de overheid en aansporingen van adviesorganen in de 21ste eeuw. Transparantie lijkt de 'maatschappelijke multivitaminen'. Het is overal goed voor en je hebt er niet gauw te veel van.

De alomtegenwoordigheid in het gebruik van het begrip transparantie wekt de indruk dat transparantie heden ten dage 'de norm' is. Echter, als we verder kijken zijn er veel situaties waarin we juist waarde hechten aan non-transparantie. Vele ervan zijn als erkende vormen van non-transparantie geworteld in de democratische rechtsstaat. Bovendien zijn er ook voorbeelden die illustreren dat transparantie lang niet altijd de gewenste effecten sorteert en doelen van de overheid niet per definitie dichterbij brengt. Dat roept de vraag op of transparantie wel zo vanzelfsprekend is. Wordt het begrip niet te lichtvaardig ingezet, te gemakkelijk geaccepteerd als remedie?

De eerste observaties laten zien dat transparantie als maatschappelijk fenomeen zich niet zomaar laat doorgronden. Globale verkenning van de wetenschappelijke literatuur onderstreept de ongrijpbaarheid. Transparantie is een begrip dat in veel disciplines vanuit eigenstandige invalshoeken gehanteerd wordt. Maar de zoektocht naar systematische inzichten over de betekenis en over betekenissen van transparantie levert niet veel op. Er is nog weinig eenduidige theorie over transparantie in het openbaar bestuur, maar intussen wordt het begrip wel volop ingezet.

De probleemstelling van dit onderzoek is de volgende:

*Welke betekenissen krijgt het begrip transparantie in het wetenschappelijk discours en in het politiek-bestuurlijk discours?*

'Betekenis' reikt verder dan een lexicografische omschrijving van het begrip. Interessant is welke *strekking* transparantie heeft in contexten. Dan gaat het over 'het concept transparantie'. Waar staat het voor, wat wordt er kennelijk aan verbonden? En daarachter betreft het de veronderstelde *impact* achterhalen. Wat wordt er zoal verwacht van transparantie?

De volgende onderzoeksvragen zijn leidend:

1. *Welke betekenissen krijgt transparantie in het (bestuurs)wetenschappelijk discours?*
2. *Op welke wijzen wordt het concept transparantie ingezet in het politiek-bestuurlijk discours in Nederland gedurende de periode 1995 tot 2010?*
3. *Op welke veronderstellingen zijn de betekenissen in het politiek-bestuurlijk discours gebaseerd?*

4. Hoe worden deze veronderstellingen door actoren in het politiek-bestuurlijk discours tegemoet getreden?
5. Hoe kunnen we de populariteit van het concept duiden en begrijpen?

Het betreft een exploratief onderzoek, dat beoogt de kennis over transparantie in het openbaar bestuur te verkennen, te verhelderen en te duiden door middel van interpretatieve inhoudsanalyse. Het perspectief is geworteld in de sociaal constructivistische traditie, die ervan uitgaat dat betekenisgeving aan gebeurtenissen en teksten plaatsvindt door mensen en dus geen vaststaand gegeven is.

Dit onderzoek stelt betekenissen van het begrip 'transparantie' in het openbaar bestuur centraal zoals die voorkomen in het samenspel tussen kabinet en parlement in de Tweede Kamer.

## De aanpak van het onderzoek

Object van dit onderzoek is het begrip transparantie in het politiek-bestuurlijk discours. 'Discours' is afgeleid van het Latijnse *discurrere* wat zoveel wil zeggen als rondrennen in alle richtingen. Dan dringt zich de vraag op waar te beginnen. Het aangrijpingspunt lag in vijf *sensitizing concepts*, vijf functies van transparantie die ontleend zijn aan de verkenning van beleidsnota's en literatuur.

De eerste functie heeft betrekking op transparantie als *democratische waarde*. Het is een doel in zichzelf. Openbaarheid is een belangrijk kenmerk van de democratie. Transparantie heeft in andere contexten een *instrumentele functie*. Zo is transparantie een middel in handen van de overheid voor besturing van op afstand geplaatste organisaties die publieke taken uitvoeren. Daarnaast laat transparantie zich herkennen als middel voor beheersing. Dan is transparantie gekoppeld aan verantwoording. De vierde functie heeft betrekking op het bevorderen van marktwerking. Sturing van het gedrag van partijen door middel van beschikbare informatie moet het functioneren van een markt optimaliseren. De vijfde bij aanvang onderscheiden functie is die van transparantie als *attitude*. Transparantie duidt op het zich openstellen voor input van buiten, op de bereidheid te luisteren. De attitude heeft tevens betrekking op het open zijn over eigen motieven en argumenten.

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van de database *Opmaat* van de Sdu die de officiële Kamerstukken bevat. Gedurende de onderzoeksperiode 1995 tot 2010 komt in 10.099 documenten minstens eenmaal het woord 'transparant' of een variant ervan voor.

Uit de veertig rubrieken die de Sdu hanteert, is een keuze gemaakt:

- twee rubrieken met 'een rijke traditie': Communicatie, media en informatievoorziening, en Bedrijfsleven en industrie
- twee sectoren die een enorme groei laten zien in het gebruik van 'transparantie': Gezondheidszorg en Onderwijs
- twee rubrieken van beleidsinstrumenten: Overheidsfinanciën en Staats- en bestuursrecht.

Deze omvatten circa 50% van het totaal aantal Kamerstukken met ‘transparant’<sup>21</sup>. Globale lezing van alle fragmenten met transparantie leidde tot het onderscheiden van acht verschillende betekenissen van transparantie. Vervolgens zijn bijna 1000 Kamerstukken op basis van *open coding* gedetailleerd gecodeerd, gebruik makend van de software Atlas-ti.

## Transparantie in zeven vertellingen

De interpretatieve inhoudsanalyse van de Tweede Kamerstukken heeft uiteindelijk geleid tot de identificatie van zeven betekenissen van ‘transparantie’ in het politiek-bestuurlijk discours van 1995 tot 2010. Elk van die betekenissen wordt tot leven gebracht in de vorm van een door mij geconstrueerde vertelling die vergezeld gaat van een duiding mijnerzijds. Met elkaar vormen ze een kaleidoscopisch beeld van het begrip transparantie in de onderzochte teksten uit het politiek-bestuurlijk discours: een verhaal over transparantie in zeven vertellingen.

### Hart van de democratie

Democratie is niet denkbaar zonder transparantie van het openbaar bestuur. Die laat zich in de passages kennen in drie gedaanten.

De *kenbare* overheid heeft te maken met het beschikbaar zijn van informatie in de samenleving. Informatie over beleid en besluiten is openbaar, toegankelijk en idealiter begrijpelijk. Openbaarheid is hier het sleutelwoord. De overheid is kenbaar voor het parlement doordat haar handelen controleerbaar is. De kenbare overheid biedt rechtszekerheid aan belanghebbenden. Wetten, regels, voorschriften en criteria zijn vooraf bekend: transparantie *ex ante*.

De overheid moet zich ook openstellen voor signalen uit de samenleving. Dat is de *ontvankelijke* overheid. Er ruimte voor participatie. Burgers, bedrijven en ‘het veld’ worden gestimuleerd mee te doen in processen van beleidsvorming. De ontvankelijke overheid stelt zich open voor tegenkrachten en voor tegendraadse geluiden. Er is plaats voor onafhankelijk opererende toezichthouders en onafhankelijke commissies. En de overheid als dienstverlener heeft oog voor de wensen en behoeften van burgers en bedrijven.

Van recenter datum is transparantie omwille van de *betrouwbare* overheid. Transparantie wordt expliciet nagestreefd door de overheid om de eigen positie te legitimeren. De legitimiteit van de overheid is namelijk geen gegeven, maar moet ‘onderhouden’ worden en keer op keer bewezen.

Deze vertelling laat zien dat transparantie onlosmakelijk is verbonden met democratie, als eigenstandige waarde. De overheid is in een democratie kenbaar, ontvankelijk en betrouwbaar. Dat staat kennelijk buiten kijf, want er zijn geen echte controverses. De uitingen en gedragingen van de overheid worden gekenmerkt door een hoge mate van vanzelfsprekendheid. Uiteraard is overheidsinformatie openbaar, natuúrlijk stelt de overheid zich open voor signalen uit de samenleving en het lijkt geen twijfel dat de

overheid betrouwbaar is. De keuzes van de overheid rond transparantie kunnen echter in veel gevallen ook als 'strategisch gedrag' getypeerd kunnen worden. Ze dienen óók ter versterking van de eigen positie.

### **Empowerment**

Transparantie is in *Empowerment* vooral een middel ten dienste van marktwerking. De vertelling speelt zich af in het domein van nieuwe markten voor diensten en producten die voorheen in de publieke sector hun plaats vonden, en in markten voor ondoorzichtige producten ('woekerpolissen', pensioenen, persoonsgegevens). De marktwerking op onderdelen van de publieke sector leidt tot nieuwe posities. De burger is als consument de zwakste partij in deze constellatie. De regering vertrouwt er niet zonder meer op dat de gezonde balans vanzelf ontstaat.

De overheid treedt op als zaakwaarnemer van de zwakkere partij. In situaties waar ondoorzichtige producten en diensten aangeboden worden schrijft de regering aanbieders voor dat zij informatie moeten verstrekken. De transparantie zorgt er vervolgens voor dat consumenten kennis kunnen opdoen en hun rechten kunnen doen gelden.

Uit het discours spreekt de stellige overtuiging dat transparantie een goed middel is om ingewikkelde, ongrijpbare diensten en producten inzichtelijk te maken voor consumenten. De overheid laat zich leiden door een reeks veronderstellingen: informatie leidt tot kennis, kennis nodigt uit tot rationeel overwegen, rationele afweging is de basis voor de verstandige keuze in het mogelijke gedragsrepertoire van consumenten.

### **Alles onder controle**

Deze vertelling gaat in de letterlijke betekenis over *beheersen*, om het nagaan of regels, wetten of afspraken nageleefd worden: 'klopt het?'. Kamer en kabinet hebben in het bijzonder behoefte aan controle waar de uitvoering van publieke taken in het geding is waarbij de ministeriële verantwoordelijkheid geldt. Er moet verantwoording afgelegd worden, vooraf en achteraf. Een zekere argwaan vormt de onderstroom. Hier is ook de worsteling van de overheid zichtbaar met het verstrekken van meer autonomie aan voorheen strikt gereguleerde sectoren. De algemene noemer is 'geen autonomie zonder verantwoording'. Argwaan en vertrouwen strijden om de voorrang.

In de figuurlijke betekenis is transparantie gericht op *geruststellen*: alles is in orde, 'het deugt'. Het gaat om het laten zien dat actoren vertrouwd kunnen worden.

Transparantie in de vertelling *Alles onder controle* draait om disciplineren, in allerlei vormen. De informatie die beschikbaar komt is soms zelfs zoveel dat het beoogde overzicht vertroebeld raakt. Dat euvel wordt vervolgens bestreden met 'meer van hetzelfde': voorschriften over naleving van voorschriften, de benchmark der benchmarks, een keurmerk der keurmerken.

We zien hier een paradox. Terwijl de oorspronkelijke intentie van het 'op afstand plaatsen' was om het management meer ruimte te geven, voedt transparantie van een cluster van taken de behoefte bij de Kamer aan transparantie over details. De

veronderstelling is kennelijk dat als organisaties weten dat er op hen gelet wordt, de kans groter is dat het minder vaak fout gaat.

Waar transparantie in *Alles onder controle* het instrument is om duidelijk te maken dat organisaties vertrouwen verdienen, is het een operationalisering van *good governance*. Bij die intentie past dat er sprake is van lichte vormen van disciplinerende gedragscodes en horizontale verantwoording. De regering is een pleitbezorger op afstand en volstaat met een moreel appèl.

### Het (ere)schavot

In deze vertelling heeft transparantie betrekking op het openbaar maken van gedrag of prestaties door een *andere* partij dan de betrokken uitvoerende organisatie. In de negatieve vorm is dat *shaming of blaming*: het aan de kaak stellen van ongewenst gedrag. Transparantie leidt niet alleen tot correctie van betrokkenen, maar maakt ook dat branchegenoten op hun tellen passen. De positieve invulling is die van *naming of faming*: het op een voetstuk plaatsen van goed gedrag. Dat vindt veelal plaats in de vorm van *best practices* en ranglijsten. Transparantie van topprestaties is een impuls voor kwaliteitsverbetering.

Transparantie als in *Het (ere)schavot* is transparantie *ex post*. Het betreft informatie op basis van in het (nabije) verleden geleverde prestaties. In alle varianten is internet hét medium om de informatie openbaar te maken. Anders dan in de andere vertellingen zijn ook de media een belangrijke actor.

De achterliggende veronderstelling is dat in geval van *naming and faming* partijen niet voor anderen willen onderdoen en dat zij zich in de gewenste richting zullen bewegen. Bij *shaming and blaming* wordt juist verwacht dat organisaties er alles aan zullen doen om te voorkomen dat zij ook op het schavot belanden. Deze vertelling gaat ervan uit dat er in een branche een tamelijk uniforme kwaliteitsopvatting heerst. En dat deze spoort met de opvattingen van belanghebbenden over goed en slecht. Maar deze veronderstelling gaat voorbij aan het feit dat partijen die in concurrentie opereren, beschikken over 'bedrijfsgeheimen'. Die maken organisaties nou net bij voorkeur niet openbaar, ook niet wanneer ze getooid worden met de kwalificatie *best practice*. Het effect van de disciplinerende kan bovendien zijn een reductie van kwaliteitsverschillen en variëteit: isomorfisme ligt op de loer.

### Werk aan de markt

Transparantie wordt beschouwd als een instrument om de reeds bestaande markten, als ze niet goed werken, te laten floreren. De werking van transparantie disciplineert het gedrag van aanbieders en moet mogelijk maken dat nieuwe toetreders een plek kunnen veroveren in de bestaande constellatie. In gevestigde markten kunnen zich allerlei patronen voordoen die concurrentie verhinderen. Transparantie heeft ook hier de hoedanigheid van een middel, veelal in handen van toezichthouders, om correcties aan te brengen op ongewenst gedrag, zoals kartelvorming. Het bewerkstelligen van nieuwe markten met behulp van transparantie is aan de orde bij taken die voorheen in de publieke sector uitgevoerd werden door (regionale) monopolisten en die worden doorgezet in een regime van (gereguleerde) marktwerking.



In het streven naar het regisseren van markten is transparantie een middel voor de overheid om op systeemniveau te interveniëren. Waar marktwerking betekent dat verschillen en variëteit welkom zijn, beoogt de inzet van transparantie door de overheid vooral het realiseren van 'eerlijke' en 'gelijke' uitgangsposities, 'vergelijkbare' situaties en 'eenduidige' producten.

Regisseren en corrigeren van bestaande markten door de overheid is ingewikkeld. Dat transparantie op systeemniveau van markten toch wordt ingezet als middel is wellicht te verklaren doordat het een gemakkelijk instrument is. Het kost de overheid niets. En de kosten voor aanbieders zijn verwaarloosbaar. Transparantie lijkt meer van betekenis als retorisch instrument dan dat het gedragingen op markten feitelijk beïnvloedt.

### Open kaart

Deze vertelling heeft betrekking op de houding, op achterliggende intenties van het feitelijke gedrag van de overheid en overheidsdienaren zelf. In de repressieve gedaante heeft transparantie betrekking op activiteiten die erop zijn gericht misstanden in het overheidsapparaat aan het licht te brengen. Bij belangenverstrengeling ligt het accent van transparantie op de preventieve werking: belangenverstrengeling, zelfs de schijn daarvan, moet worden voorkomen. Een neutralere versie is de expliciet uitgesproken intentie om zorgvuldig te handelen. Transparantie heeft dan vooral een procedureel karakter. De vierde variant is die van openheid van zaken geven. De achterliggende gedachte is dat anderen mogen weten hoe het zit. Er valt niets te verbergen. In de laatste variant draagt de overheid aan de hand van integriteitsbeleid uit dat integriteit boven alles gaat.

Transparantie in *Open kaart* is nauw verbonden met vertrouwen: vertrouwen niet beschamen, vertrouwen niet beschadigen, vertrouwen wekken, vertrouwen bekrachtigen. In al die gevallen gaat het om institutioneel vertrouwen, dat wil zeggen vertrouwen op de prestaties en competenties van overheidsorganen.

Dit is de vertelling met de meeste dilemma's. Het is zoeken naar normen, balanceren tussen het dienen van het democratisch belang en het beperken van schade en risico's. Er zijn situaties waarin beslotenheid aantrekkelijker is, of zelfs noodzakelijk om risico's en schade aan onschuldige anderen te voorkomen. Je kunt steeds óók kiezen om *niet* transparant te zijn. Er zijn in veel gevallen geen wetten of regels die ertoe verplichten.

### Tomtom

De laatste vertelling gaat over verhelderen, over 'weten te vinden'. Transparantie is steeds een oplossing voor kwesties die wel ongemakkelijk zijn, maar die niet heel principieel liggen.

Transparantie dient het kunnen bepalen van zeggenschap: weten bij wie je moet zijn, wie aangesproken kan worden. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden moeten opgehelderd, transparant gemaakt worden. Dat vergemakkelijkt de besturing en het ter verantwoording roepen. Vooral in nieuwe markten (kabel, energie) wordt aangedrongen op transparantie in de vorm van het specificeren van kosten en van

tarieven. Een andere invalshoek heeft betrekking op de ongewenst geachte vermenig van publiek en privaat geld binnen organisaties. De geldstromen moeten transparant gemaakt worden. Dat wil in dit geval zeggen: ze moeten worden gescheiden. Elders bewerkstelligt transparantie overzicht door maatregelen die een element van efficiencyverbetering in zich hebben: samenvoegen, stroomlijnen, vereenvoudigen.

Transparantie heeft in *Tomtom* vooral betrekking op heel praktische zaken. Er wordt richting gegeven. We hoeven alleen maar te volgen. Transparantie dient eenvoudigweg rationalisering, efficiency of gemak. Dit tovermiddel moet ervoor zorgen dat er geen sprake meer zal zijn van misbruik, ongemak, verwarring of verspilling. De grootste valkuil is dat een poging tot verduidelijking, uitmondt in méér informatie, in plaats van inzichtelijker informatie.

## Patronen in vertellingen

In het gebruik van transparantie in het politiek-bestuurlijk discours zijn patronen te ontdekken die zich in meer dan één vertelling voordoen.

- Transparantie is een begrip dat in het politiek-bestuurlijk discours veel *functionaliteiten* en een uitzonderlijk hoge ambiguïteit kent. Het manifesteert zich in uiteenlopende beleidsdossiers, ten behoeve van veel verschillende beleidseffecten. In zeven onderscheiden vertellingen is transparantie soms een doel, dan weer een middel, elders een voorwaarde of een rechtvaardiging.
- *Definities* zijn schaars en worden veelal terloops gegeven.
- Het optreden van de overheid inzake transparantie wordt gelegitimeerd door een keur aan verschillende *maatschappelijke functies*. Dat gaat vanzelfsprekend gepaard met diverse rollen van de overheid, die soms tegenstrijdig zijn en interventies met zich meebrengen die kunnen leiden tot inconsistenties.
- Allerlei elementen van het maatschappelijk verkeer kunnen *object* zijn van transparantie, inclusief het functioneren van de overheid zelf: wet- en regelgeving, besluiten, beleid in wording, productinformatie, prestaties, markten, misstanden, bestuurscultuur en vele andere.
- De *verschijningsvormen* zijn zo mogelijk nog meer divers. Van de deftige *Staatscourant* tot klokkenluiders; de Wob en VBTB; documenten zoals governancecodes, financiële bijsluiters en registers; hulpmiddelen in de vorm van keurmerken, DBC's of octrooien; websites en *open source* software.
- De Tweede Kamer is de *aanjager* van veel door de overheid te verstrekken informatie. Ook toezichthouders en in mindere mate maatschappelijke druk vormen een aanleiding om informatie te verstrekken.
- De *verstrekkers* zijn uitvoeringsorganisaties, aanbiedende marktpartijen en ook de overheid zelf. De aard van de informatie is veelvormig, bijvoorbeeld procedures, beleidsregels, rapportages, strategische plannen over werkwijzen, prestaties, beleid of intenties.

- Kijkend naar de *adressanten* van de informatie zien we dat leden van de Tweede Kamer en burgers veelvoorkomende primaire adressanten zijn, en 'over hun hoofden heen' zijn zij vaak elkaars secundaire adressant.
- Mogelijke *beperkingen of nadelen* van transparantie zijn niet dominant aanwezig in het politiek-bestuurlijk discours. In sommige vertellingen is er in het geheel geen sprake van. Voor zover dat wel het geval is, zijn de uitgesproken zorgen vooral gekoppeld aan de hoeveelheid informatie en slechts zelden aan de kwaliteit.
- Transparantie verenigt kabinet en Kamer. Er is nauwelijks sprake van contro-verses.

## Conclusies

### Intentie: beïnvloeding

Met het bepleiten van transparantie beogen actoren altijd het beïnvloeden van gedrag en/of opvattingen.

- |                                 |  |
|---------------------------------|--|
| – <i>Hart van de democratie</i> | vertrouwen wekken, legitimiteit vergroten                      |
| – <i>Empowerment</i>            | bevorderen marktwerking via vraagzijde                         |
| – <i>Alles onder controle</i>   | disciplineren, rust en orde scheppen                           |
| – <i>Werk aan de markt</i>      | bevorderen marktwerking op systeemniveau                       |
| – <i>Het (ere)schavot</i>       | normeren en verhogen kwaliteit                                 |
| – <i>Open kaart</i>             | vertrouwen wekken, geloofwaardigheid vergroten                 |
| – <i>Tomtom</i>                 | efficiency rijksdienst bevorderen, gemak onderdanen vergroten. |

### Inhoudelijke en politieke doelen

Over transparantie wordt gesproken in weinig specifieke bewoordingen, uit de losse hand maar op zelfbewuste toon. Zo wekken de politici de indruk dat zij handelend optreden en dat ze dat verstandig en daadkrachtig doen. De veronderstellingen over de effectiviteit van transparantie blijven veelal impliciet en worden zelden kritisch bevraagd. Ze gaan voorbij aan algemeen bekende inzichten uit andere disciplines over informatieverwerking. Het is de vraag of de beleidsmatige doelen, gerealiseerd zullen worden.

De inzet van transparantie door de overheid is vooral effectief voor het bereiken van politieke doelen. De ferme taal, de geschetste perspectieven aan de hand van transparantie en de positieve toon leiden tot het oogsten van applaus en instemming in de Tweede Kamer. Iedereen heeft de mond vol van transparantie. Het gebruik van het begrip reduceert veel kwesties tot iets waarover niet meer gesproken hoeft te worden. In retorisch opzicht is het discours buitengewoon geslaagd.

De ambiguïteit die transparantie kenmerkt, maakt het tot een buitengewoon aangenaam concept in verwarrende tijden. Dit wordt nog versterkt door de positieve connotatie. Transparantie is te beschouwen als icoon van een dolende overheid.

### Drie onderliggende paradigma's

Het weinig expliciete gebruik van transparantie roept de vraag op naar de onderliggende opvattingen. Er zijn drie transparantieparadigma's onderscheiden:

- In het *kleurloze* paradigma bestaat kennis uit feitelijke informatie, die omwille van de vereiste neutraliteit compleet, actueel en accuraat toegankelijk gemaakt wordt. Het gaat om zo volledig mogelijk bereik. Het grootste probleem is onopgemerkt blijven of niet serieus genomen worden.
- Het *rationele* transparantieparadigma wordt gedomineerd door de opvatting dat de werkelijkheid kan worden beschreven door classificeren en meten. De mens is een redelijk denkend en rationeel beslissend wezen dat zich laat leiden door 'het beste'. De veelheid van informatie kan averechts werken, zodat bijvoorbeeld een keurmerk voor keurmerken nodig is.
- Aan transparantie doen is volgens het *relationele* paradigma een kwestie van communicatie, van tweerichting-verkeer waarbij elk van de actoren betekenis geeft aan informatie. Actoren zijn zich bewust van het feit dat de impact van informatie contextafhankelijk, situatiespecifiek en persoonsgebonden is. Wanneer het belang van de relatie de overhand krijgt boven de inhoud ontstaan bestuurlijk ongewenste praktijken.

### De aard van 'transparantie'

Transparantie is *geen eenduidig begrip*. De interpretatieve inhoudsanalyse van de Kamerstukken heeft geleid tot zeven verschillende vertellingen en daarin 36 verschillende varianten aan het licht gebracht (zie Bijlage F, pagina 357). Deze ambiguïteit en veelzijdigheid maken het tot een waardevol en populair begrip in het vocabulaire van politici die anderen willen overtuigen van hun opvattingen en die het beeld willen vestigen dat maatschappelijke belangen bij hen in goede handen zijn.

Ingewikkelder is dat transparantie *evenmin een eenvoudig concept* is. Het laat zich minder gemakkelijk begrijpen en doorgronden dan de positieve connotatie lijkt te suggereren. Naar aard noch impact is transparantie een absoluut gegeven. Transparantie in onze democratische rechtsstaat niet dé norm. Onze samenleving kent allerlei erkende vormen van non-transparantie. Het dient bovendien in afzonderlijke situaties tegenstrijdige doelen. Het is dus niet mogelijk om zomaar een oordeel te vellen over de vraag of transparantie in de ene of andere context 'goed' is.

De associatie met 'objectief' en 'rechtvaardig' en 'controleerbaar' komt snel op. Transparantie is inhoudelijk echter allerm minst alleen maar 'objectief' en 'rechtvaardig'. Het gaat óók over grenzen, over insluiten en uitsluiten, over legaal en illegaal, over goedkeuren en afkeuren, een plaats op het schavot of op het ereschavot. Transparantie is *geen onschuldige fenomeen*. Het is vooral een normatief concept. Wanneer de overheid aanspoort tot transparantie, bewerkstelligt zij allerlei effecten. Dit is de performatieve werking van 'transparantie'. Het zet aan tot anticiperen en tot reageren. Naar de intenties is transparantie een fenomeen dat verheldert, uitlegt, toegankelijk maakt, richting geeft. Maar de informatie die transparant is gemaakt, selecteert, accentueert, begrenst, sluit uit en verhult net zo goed.

### Over de populariteit

Hoe kunnen we de populariteit van het concept duiden en begrijpen? Het onderzoek heeft een aantal factoren aan het licht gebracht die ieder voor zich aanleiding zijn voor meer transparantie, maar die in combinatie helemaal een krachtige verkla-

ring bieden voor de opmars en het floreren van het begrip in het politiek-bestuurlijk discours. De ambiguïteit is bijzonder groot. Het is multi-inzetbaar, niet alleen wat betreft betekenissen, maar ook in talloze contexten en uiteenlopende sectoren. Dit maakt dat het begrip buitengewoon welkom is in het vocabulaire van politici met het oog op hun *policy goals*. Extra aantrekkelijk is dat aan transparantie een nog steeds overwegend positieve connotatie kleeft. En daarmee is het ideaal voor de *political goals* van politici. Dat aan transparantie zo'n positief label verbonden is, is geen kwestie van een toevallige mode of hype. De achterliggende oorzaken van die positieve connotatie liggen in de visuele dominantie van onze westerse cultuur, de *ocularcentric culture*. Historisch minder stevig verankerd maar wél een basaal kenmerk van de huidige tijdgeest is dat we veel waarde hechten aan meetbaarheid en aan getallen.

We zullen er naar verwachting dan ook nog veel van horen en 'transparantie' blijven tegenkomen in allerlei sectoren en gebezigd door diverse actoren.



Noten



N



## Hoofdstuk 1

- 1 Bron: Lexis Nexis, zoekterm: 'transparant&', waarmee ook varianten zoals 'transparantie', 'transparanter' enzovoort geïdentificeerd worden.
- 2 Zie o.a. WRR (2004), Raad voor het Openbaar Bestuur (2004), Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (commissie-Wallage) (2001), Kaderstellende visie op toezicht TK 27 831 nr. 8 en nr. 15.
- 3 Een manier om de betekenis van ambigue woorden op het spoor te komen is om te kijken naar de synoniemen en antoniemen, zoals o.a. Van Gunsteren (2003) aangeeft. Baume hanteerde dit startpunt in haar zoektocht naar 'transparency' in vroeger tijden (Baume 2011).
- 4 Jay maakt in zijn introductie een rondgang langs biologische, sociale en culturele aspecten van het zien en brengt deze in verband met de mogelijkheden en beperkingen van de andere zintuigen (Jay 1993).
- 5 Zoals het geval was bij het vliegtuig van Turkish Airlines dat neerstortte bij Hoofddorp in 2009 en waarvan later bleek dat de hoogtemeters niet goed functioneerden.
- 6 Zie voetnoot 8 voor het effect na de 'Hausmannization' van Parijs (Jay 1993: 118).
- 7 Zie bijvoorbeeld Kasper Jansen in *NRC Handelsblad* van 16 december 2006 over de uitvoering van de *Hohe Messe* door de Nederlandse Bachvereniging: 'In het *Credo* kwam de Bachvereniging zeer ver met totale transparantie'.
- 8 De architect Haussmann ontwierp in opdracht van Napoleon een nieuwe 'structuur' voor Parijs. Huizenblokken langs smalle stegen moesten het veld ruimen. Er kwamen brede boulevards, waardoor het voor rebellen een stuk moeilijker werd om barricades op te werpen en het gepeupel zich niet onopgemerkt kon verplaatsen. Troepenverplaatsingen en inzet van kanonnen werden daarentegen gemakkelijker, zodat de orde kon worden gehandhaafd. Jay wijst erop dat ook de economische functie werd geactiveerd. 'Voir, c'est avoir' was de typering die de dichter Béranger gebruikte voor de metamorfose die Parijs had ondergaan. De winkels veroorzaakten de democratisering van *the ocularcentric spectacle of desire*. Ook de bourgeoisie kon zich voortaan laven aan de luxe goederen die in de enorme etalages waren uitgesteld (Jay 1993: 120).
- 9 De wandelgang van de vernieuwde Tweede Kamer die Pi de Bruijn aan de buitenkant situeerde en voorzag van een geheel glazen gevel is er een voorbeeld van, net als het gerenoveerde complex van Rijkswaterstaat aan de A12. Zie ook de gemeentehuizen van Vries, Assen, Oss, Den Haag; in aanbouw zijn onder andere transparante stadhuisen voor de gemeenten Hardenberg, Almelo, Westland en Lansingerland. Barnstone laat zien hoe transparantie als metafoor al in het naoorlogse (West-)Duitsland een essentieel leidend beginsel was in ontwerp en situering van de federale overheidsgebouwen, als uiting van het verlangen om een democratische staat te worden. 'Wie transparant bouwt, bouwt democratie' (p. 1). Dat gold in 1949 bij de Bundestag in Bonn, na de val van de Berlijnse Muur voor het Bundeshaus in Bonn in 1992, en na de Duitse eenwording voor de verbouwde Reichstag in Berlijn van Norman Foster uit 1999 (Barnstone 2005).



## Hoofdstuk 2

- 10 Zie voor een levendige beschrijving Cools (2005: 5-13).
- 11 Veel van de teksten van Limperg zijn verrassend actueel tegen de achtergrond van de recente discussies over vertrouwen in toezichthouders in het algemeen en accountants in het bijzonder. Ter illustratie:  
 'De groote beteeckenis van zijn ambt wordt ontleend aan zijn functie van de vertrouwensman van de onpersoonlijke maatschappij van spaarders en van andere belanghebbenden, *die niet zijn opdrachtgevers zijn.*  
 'De accountant-vertrouwensman ontleent zijn algemeene functie in het verkeer aan de behoefte aan deskundige en onafhankelijke controle en de behoefte aan een op die controle gegrond deskundig en onafhankelijk oordeel. De functie wortelt in het vertrouwen, dat in het maatschappelijk verkeer gesteld wordt in de doeltreffendheid der controle en in het oordeel van den accountant. Dat vertrouwen is dus bestaansvoorwaarde voor de functie; wordt het vertrouwen beschaamd, dan wordt ook de functie vernietigd, want zij wordt nutteloos.' (Limperg 1932, MAB 9(nr2): 20, cursivering in origineel)
- 12 Cools noemt de mislukte poging om te komen tot de International Accounting Standards Setting (IASS). Inmiddels gelden vanaf januari 2005 de International Financial Reporting Standards (IFRS). Deze afspraken bieden uniforme verslaggevingsgrondslagen voor ondernemingen in de EU en Australië (Cools 2005).
- 13 De aanbevelingen hadden onder meer betrekking op de controlerende rol van de accountant, op de wenselijkheid om deze om de zoveel tijd te rouleren en bepleitten statutaire bescherming zodat de accountant in geval van fraude de zaken onverbloemd zou kunnen aankaarten. De commissie liet zich eveneens uit over structuur en verantwoordelijkheden van het bestuur: de functies van CEO en chairman zouden niet langer in één persoon verenigd moeten zijn (Cadbury Committee 1992).
- 14 Een overzicht van branchecodes is bijvoorbeeld te vinden in De Vijlder en Westerhuis (2002), De Waard (2008) en Jansen Groesbeek (2009).
- 15 Volgens Hale (2008) zijn de zogenoemde Sullivan-principes te beschouwen als de bakermat van maatschappelijk verantwoord ondernemen. De mensenrechtenactivist Sullivan kaartte in de jaren zeventig de gedragingen aan van Amerikaanse bedrijven in het door apartheid gekenmerkte Zuid-Afrika. Bedrijven gingen vrijwillig rapporteren over hun praktijken. Om de zeggingskracht richting het Zuid-Afrikaanse regime te versterken, vroegen de initiatiefnemers in 1978 aan Arthur D. Little om de gegevens van de bedrijven te verzamelen. Hoewel dat gebeurde aan de hand van tamelijk vage en subjectieve criteria, werd er toch veel waarde aan gehecht. In 1993 waren er volgens het Investor Responsibility and Research Center (IRRC) 255 landen en gemeenten die geen zaken meer wilden doen met bedrijven die zich ophouden in Zuid-Afrika (Hale 2008).  
 Zie voor de opkomst van MVO in de laatste decennia onder andere het inleidende hoofdstuk in de dissertatie van De Waard over toezicht op maatschappelijk verantwoord ondernemen (2008) en de publicatie *Duurzamer ondernemen* van Jansen Groesbeek (2009).
- 16 Zie onder anderen De Waard (2008) en Jansen Groesbeek (2009).
- 17 Voorbeelden zijn de Sustainability Index, gekoppeld aan de Dow Jones sinds 1999, en The Global 100, de Corporate Sustainability Benchmark, die elk jaar bekendgemaakt wordt tijdens het World Economic Forum in Davos.
- 18 Thans bekend onder de naam Independent Evaluation Group.
- 19 Zoals onder meer de publicaties van Florini (1998, 1999, 2002).

- 20 Zie Woods (2000 en 2001). Het waren eerder ngo's dan de donorlanden die aandrongen op het afleggen van verantwoording.
- 21 Kierkegaard biedt een overzicht van de geschiedenis van het recht op informatie zoals vastgelegd in grondwetten en/of in 'Wob-achtige' specifieke wetgeving in ca. vijftig landen. Zweden was zoals gezegd het eerste, in 1766; eeuwen later gevolgd door Finland in 1951. In het Verenigd Koninkrijk werd dergelijke wetgeving in 1966 van kracht, in Noorwegen in 1966, in Nederland en Frankrijk in 1978. In de jaren tachtig en negentig volgden vele andere West-Europese landen, Oost-Europa in de jaren negentig en de nieuwe Europese landen in het nieuwe millennium.
- 22 [www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment).
- 23 Transparency Directive, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/securities/transparency/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/securities/transparency/index_en.htm).
- 24 Verordening (EG) nr. 1049/2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie.
- 25 Zie voor een grondige analyse van het discours over 'transparantie' in de Europese Unie Hillebrandt (2011).
- 26 Barnstone (2005) noemt Jeremy Bentham in Engeland, Cesare Bonesana Beccaria in Italië, Antoine Desgodets in Frankrijk en Leonard Christoph Sturm in Duitsland. Zij waren op zoek naar rationele toepassingen van architectuur die effectieve manieren van toezicht konden bieden. Zichtlijnen in stedenbouw en binnen gebouwen zijn daar een manier voor.
- 27 De analogie met de camera's in de publieke ruimte die tegenwoordig overal te vinden zijn doemt al snel op, net als met het bewustzijn bij callcenter-medewerkers dat de leidinggevende kan meeluisteren.
- 28 Bij ons heeft 'het torentje' wel de juiste vorm voor zo'n 'centrale', maar de omgeving is een gans andere.
- 29 Criteria van Transparency International zijn:
  - de mate waarin ambtelijk uitvoerenden rekenschap moeten geven van inzet van middelen en besluiten;
  - de mate van transparantie van besluitvorming;
  - de mate van functioneren van publieke auditinstitutes;
  - de mate waarin de economie gevrijwaard is van staatsbemoeienis;
  - de mate waarin journalisten en klokkenluiders voldoende juridisch worden beschermd;
  - de mate waarin anticorruptie-institutes en -wetgeving functioneren.
- 30 In Nederland bijvoorbeeld werd en wordt stevast gerefereerd naar de positie op de ranglijsten van TI: In 2010 staat Nederland op de zevende plaats (net onder Canada, maar boven Australië), net als de jaren daarvoor. Alleen in 2009 stond Nederland op de zesde plaats. Tot 2006 bezette Nederland jarenlang een plaats rond de tiende op rij. Zie onder andere TK 29 454 nr. 1, TK 28 002 nr. 2, TK 17 050 nr. 305, TK 30 801 nr. 2, TK 32 124 nr. 2.
- 31 Voor de Wereldbank is het tegengaan van corruptie een van de elementen van *good governance*. Huther en Shah (1998) laten zien dat er nog negen andere indices gelden. Voor het bepalen van de mate van corruptie wordt onder andere gebruik gemaakt van de index van Transparency International. De auteurs bieden een uitgebreide verantwoording van elk van de indices alsmede van de weging om te komen tot de *Governance Quality Index* (GCI).

*Components of Governance Index (Huther en Shah 1998)*

Index Name	Component Indices
CP Citizen Participation Index	PF - Political Freedom PS - Political Stability
GO Government Orientation Index	JE - Judicial Efficiency RT- Bureaucratic Efficiency CO - Lack of Corruption
SD Social Development Index	HD - Human Development GI - Egalitarian income distribution
EM Economic Management Index	OO - Outward Orientation CB - Central Bank Independence DB - Inverted Debt to GDP Ratio

- 32 'Overheidsgezag wordt door verschillende eisen op zijn plaats gehouden. (...) eisen op het gebied van de legaliteit, de legitimiteit en de integriteit. Ze sluiten elkaar niet uit, ze overlappen elkaar zelfs hier en daar.' (Van den Heuvel 2007: 19).
- 33 Deze kenmerken van goed bestuur worden in de code van het ministerie van BZK als volgt toegelicht:
- Openheid en integriteit:* 'Het bestuur – ook en vooral de individuele leden daarvan – geeft het goede voorbeeld en maakt medewerkers bewust van integriteit. Alleen op die manier kunnen de organisatie en de mensen die voor de organisatie werken geloofwaardig zijn. Openheid betekent in ieder geval dat het bestuur open is over procedures en besluiten. Ook maakt het bestuur relevante informatie toegankelijk. Openheid vraagt om een ontvankelijke houding; dat wil zeggen dat het bestuur ontvankelijk is voor signalen uit de omgeving en dat het laat zien wat het met die signalen doet. Die ontvankelijke houding is ook nodig als het gaat om signalen uit de eigen organisatie. Het bestuur schept een veilig klimaat in de organisatie waarin die signalen kunnen worden afgegeven en geeft ook overigens invulling aan goed werkgeverschap. Het is vanzelfsprekend dat het bestuur wet- en regelgeving naleeft, juist als (mede-)wetgever. Integriteit betekent ook gewetensvol handelen. Wat dat voor de specifieke organisatie betekent, maakt het bestuur duidelijk in een integriteitbeleid.' (BZK 2009: 11)
- Verantwoording:* 'Het afleggen van verantwoording door besturen is essentieel voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Het dragen van verantwoordelijkheden vraagt om het afleggen van verantwoording. Om de (democratische) controle mogelijk te maken heeft het bestuur de bereidheid ruimhartig verantwoording af te leggen hoe het zijn verantwoordelijkheden draagt en invult.' (BZK 2009: 12).
- 34 Zie Jansen Groesbeek (2009) voor een uitgebreid overzicht.
- 35 Of informatie volledig, juist en tijdig was, blijkt vaak pas achteraf. 'Met de kennis van nu' is de gevleugelde frase voor politici in reactie op beleidsreconstructies over controversiële beleidsprocessen. Visser stelt dat uitgangspunt is dat de informatie 'naar beste vermogen' en 'naar beste wetenschap' wordt verschaft (Visser 2008: 101).
- 36 Wel informatie bieden over rechtmatigheid en doelmatigheid, maar weinig aandacht voor het politieke en beleidsmatige deel, zoals initiatiefnemer en voormalig Kamerlid Van Zijl opmerkte ten tijde van Verantwoordingsdag 2008.
- 37 Zoals het geval was in 2007 toen minister-president Balkenende verstek liet gaan bij de Kamerbehandeling. In 2005, toen het hele kabinet acte de présence gaf, ontbraken de fractievoorzitters van CDA en VVD.

- 38 'Bekendmaken' betekent volgens artikel 3:41 dat het wordt toegezonden of uitgereikt aan belanghebbenden, dat wil zeggen degene wiens belang rechtstreeks bij de uitoefening van een publiekrechtelijke bevoegdheid is betrokken. Ook besluiten die een algemenere groep adressanten raken worden gepubliceerd, 'in een van overheidswege uitgegeven blad of in dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad,' stelt artikel 3:42.
- 39 Ten tijde van de start van de Wob was dat publicatie in de *Staatscourant*. Vanaf 1 mei 1995 worden Kamerstukken en Handelingen online beschikbaar gesteld via de database van de Sdu. Sindsdien heeft de Sdu zich vele inspanningen getroost om de toegankelijkheid en bruikbaarheid te vergroten. Tegenwoordig zijn Kamerstukken behalve via abonnementen van de Sdu ook gratis te raadplegen en downloaden via [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl), [www.parlando.nl](http://www.parlando.nl), [www.officiëlebekendmakingen.nl](http://www.officiëlebekendmakingen.nl), [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl) of [www.ikregeer.nl](http://www.ikregeer.nl).
- 40 Hetzelfde patroon doet zich voor in de Verenigde Staten (Houston 2010) en ten opzichte van de Europese Unie (Meijer en Homburg 2009).
- 41 Dat dergelijk strategisch gedrag niet beperkt blijft tot Nederland wordt geïllustreerd door bijdragen in Hood en Heald (2006) en Lathrop en Ruma (2010). Zie ook Welch (2010) en Houston (2010). Ook Frost (2003) wijst erop. Dat patroon geeft vervolgens aanleiding tot publicaties die handreikingen bieden voor succesvol 'wobben', zoals bijvoorbeeld te vinden is in *Onderzoeksjournalistiek* (Vleugels, in Sengers 2009) en in Welch (2010).
- 42 In haar oratie staat Grundmann-van de Krol (2010) in het bijzonder stil bij het transparantiebeginsel in wetgeving voor de financiële sector.
- 43 In het concept van de memorie van toelichting wordt transparantie op verschillende manieren gedefinieerd. Op de ene plaats is het eenvoudigweg het synoniem van openbaarheid. Elders staat 'het verschaffen van inzicht in het reilen en zeilen van de overheid'. Wanneer openbaarmaking van informatie echter een 'beleidsinhoudelijk doel' dient en dus een instrument is voor gedragsbeïnvloeding, gaat het om 'instrumentele openbaarheid'. En dat is in de opvatting van de werkgroep iets anders dan transparantie. Ook het openbaar maken in het kader van handhaving met het oog op maatschappelijke sturing, wordt niet als 'transparantie' aangeduid, maar als 'naming and shaming'. Toepassing hiervan door toezichhouders vergt een eigen wettelijke regeling en is 'zeker niet' via het voorontwerp geregeld (Wageningen University 2006, memorie van toelichting bij Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie).
- 44 Zie voor de korte historie van het voorontwerp: [www.juristenweblog.nl/artikelen.asp?aid=177&Wet-openbaarheid-van-bestuur:-stand-van-zaken-en-ontwikkelingen#\\_ftn4](http://www.juristenweblog.nl/artikelen.asp?aid=177&Wet-openbaarheid-van-bestuur:-stand-van-zaken-en-ontwikkelingen#_ftn4).
- 45 [www.datzoujijwelwillenweten.nl](http://www.datzoujijwelwillenweten.nl) vermeldt: 'Stichting Dat Zou Jij Wel Willen Weten ondersteunt en motiveert organisaties en personen om alle informatie die in het publieke belang openbaar moet zijn toegankelijk te maken.'
- 46 Naast 'transparantie' is publieke verantwoording het andere principe wat betreft functioneren van goed openbaar bestuur. Twee andere principes van *presteren* van de overheid zijn vraaggericht, effectief en efficiënt. Vier andere hebben betrekking op de rechtsstaat: onpartijdig en open, rechtszeker; en op democratie: consensusgericht, participatief.
- 47 De andere zijn: selectiviteit, slagvaardigheid, samenwerking, onafhankelijkheid, professionaliteit.
- 48 Zie voor een beschrijving van het verloop bij de onderwijsinspectie Elte en Scholtes (2001).

### Hoofdstuk 3

- 49 Het onderscheid tussen bestuursorgaan en bestuursstelsel, of BO-BS, is van de hand van De Leeuw (1988) en onder anderen benut door Scholtes (1993), Bekkers (1994), en Van Gunsteren en Van Ruyven (1995).
- 50 Zie noot 49.
- 51 Michener en Bersch (2011) spreken hun verbazing uit over het feit dat een visueel begrip voor een abstract fenomeen gehanteerd wordt. Dit gebruik, als metafoor dus, wordt als vreemd beschouwd. In de rest van hun artikel staan zij stil bij zichtbaarheid en navolgbaarheid als kenmerken van informatie, wil deze transparant zijn.
- 52 Dat zij relatief weinig economische teksten tegenkwamen, kan verklaard worden uit het feit dat zij niet de zoekterm 'disclosure' hebben gehanteerd (UsG conference november 2010).
- 53 Zie <http://spaa.newark.rutgers.edu/home/conferences/1stgctr.html>. De 107 bijdragen zijn afkomstig uit alle werelddelen, de meeste uit de Verenigde Staten, Europa en Latijns-Amerika. Thema's die de overhand hebben zijn *freedom of information*, het functioneren van (lagere) overheden en corruptie. De auteurs behoren tot uiteenlopende disciplines. Zij zijn onder andere juristen, politicologen, communicatiewetenschappers, economen, bestuurswetenschappers.
- 54 Dit patroon is natuurlijk niet exclusief voor transparantie. Het overzichtsartikel van McKnight en Chervany (2001) illustreert de diversiteit van interpretaties van 'vertrouwen'. Phillips en Jorgensen (2002) constateren iets dergelijks ten aanzien van 'discours' en Schillemans (2008) laat zien dat ook 'accountability' dit lot treft. Andrews wijdt zijn publicatie aan de variatie in betekenissen van *good governance* in verschillende landen (Andrews 2010). Kuitenbrouwer heeft diverse publicaties en talloze columns op zijn naam staan die de lenigheid van begrippen in actuele kwesties ontleden, maar tevens wijzen op de performatieve werking zoals in *De woorden van Wilders* (Kuitenbrouwer 2010).
- 55 Zoals bijvoorbeeld De Ridder (2004): '(openbaarheid)' of '(maximale openheid)', en Michels (2007): 'laten zien wat een overheidsinstelling doet en waarom'.
- 56 Desgevraagd bevestigde Van Gunsteren mijn vermoeden dat deze afkorting een knipoog was naar het toen vigerende besturingssysteem MS-DOS.
- 57 In het verband van internationale organisaties werden al eerder sectorspecifieke varianten voorgesteld, zoals Florini (1999) laat zien. Een expertgroep van de Verenigde Naties omschreef transparantie in de militaire wereld in 1991 als 'involving the systematic provision of information on specific aspects of military activities under informal and formal international arrangements'. Een werkgroep van de Wereldbank gaf in 1998 de volgende aanduiding van transparantie in de financiële wereld: 'a process by which information about existing conditions, decisions and actions is made accessible, visible and understandable' (Florini 1999: 4).
- 58 Een bloemrijke verwoording van dit mechanisme is te lezen in een recensie van de nieuwe Bosatlas: 'Er is een onverschrokken poging gedaan een veelheid van sprekende kenmerken te vergaren, maar het meten baart soms een oppervlakkig en misleidend weten. Dat geeft dit grote streven een tragische vergeefsheid' (A. Hulst, 'Het meten van de wereld', *NRC Handelsblad*, 29 oktober 2007).
- 59 Bass en Moulton (2010) noemen de groei van het aantal gevallen waarin ambtenaren en politici zich beroepen op uitzonderingsgronden onder FOIA. Gedurende de vijf jaar van de regering Bush en afgezet tegen de vijf jaar daarvoor zijn dat spectaculaire cijfers: Internal Agency Rules +239%, Proprietary/Trade Secrets +46%, Interagency Memos +95%.

- 60 Hetzelfde patroon doet zich voor *tussen* organisaties, die aangewezen zijn op informatie-uitwisseling. Het meest pregnante voorbeeld is het gebrek aan uitwisseling tussen CIA en FBI, in de aanloop naar 9/11. Surowiecki (2004) wijst centralisatie van organisaties als oplossing af en pleit voor het organiseren van aggregatie.
- 61 De Bruijn en Ten Heuvelhof (2006) categoriseren een zeer uitgebreid repertoire van strategische gedragingen door objecten van toezicht ten opzichte van hun toezichthouder.
- 62 Zie echter box 2.1 over voor- en tegenargumenten in het publieke debat rond *Cablegate* van WikiLeaks.
- 63 Een soortgelijk pleidooi hield Popper ruim 30 jaar eerder in *De open samenleving en haar vijanden* (Popper 1962)
- 64 Zie voetnoot 9 in Hood (2006: 9).
- 65 Zie Kierkegaard (2009) voor een vergelijkend overzicht.
- 66 Michels (2002: 24) typeert de periode 1995-'nu' (i.c. 2003) als 'sturing door onderhandeling en samenwerking'.
- 67 Ik schaar me niet volmondig in het koor van degenen die zich afkeurend uitlaten over de aandacht in het politiek-bestuurlijk discours voor incidenten. Incidenten hebben in een wereld die gekenmerkt wordt door complexiteit een hoge 'aaibaarheidsfactor', doordat ze grote kwesties eenvoudig en herkenbaar maken, en de menselijke maat terugbrengen. Juist die eenvoud maakt dat het schrikeffect teweeggebracht wordt. Maatschappelijke verontwaardiging en op mesoniveau de zelfreflectie waartoe een incident aanleiding geeft, bieden een voedingsbodem voor verandering.
- 68 Denk bijvoorbeeld aan financiële instellingen (woekerpolissen, DSB), opleidingsinstellingen, ziekenhuizen met falende medisch specialisten, de rooms-katholieke kerk. Consumentenprogramma's als *Radar* en *Kassa*, en onderzoeksjournalistieke projecten fungeren als spreekbuis.
- 69 Tineke Schoot laat in haar proefschrift zien dat mondigheid een situationele kwestie is (Schoot 2006). Chronisch zieken zijn een categorie patiënten die veelal goed geïnformeerd is over hun aandoening, georganiseerd in een patiëntenverenigingen en, helaas, door vele ervaringen gepokt en gemazeld. Maar als zij op een bepaald moment te moe zijn, of te ziek of te zwak, zijn ook deze mondige patiënten geneigd meer initiatief over te laten aan de behandelaren en verzorgers en zich te voegen naar hun advies.

## Deel II

- 70 De filosoof Roy Sorensen bestudeert verschijnselen van niet-zijn zoals schaduw, stilte, leegte, afwezigheid, Ground Zero, dood enz. op basis van hun impact. Zie onder meer zijn *Seeing dark things: The philosophy of shadows* (Oxford: Oxford University Press, 2008) en de VPRO-documentaire *Tegenlicht*, 20 december 2010. Filosoof en organisatieadviseur Mieke Moor adresseert in haar proefschrift *Tussen de regels. Een esthetische beschouwing over geweld van organisatie* het onzegbare in de taal en praktijk van organisaties (Moor 2012).

## Hoofdstuk 4

- 71 Deze *sensitizing concepts* heb ik in een eerder stadium van denken beschreven in Scholtes (2007a, 2007b en 2008a).
- 72 Transparantie *ex ante* is dus van een andere orde dan reclame-uitingen of pr, waarin selectief positieve eigenschappen of effecten benadrukt worden.

- 73 Bax heeft voor *gesproken* taal de volgende beschrijving: 'een luchtstroom (...) die op de een of andere manier verstaan en begrepen wordt. Een door iemand uitgesproken zin is in materieel opzicht niets anders dan een zekere hoeveelheid bewegende lucht, een reeks trillingen, een geluidstroom, een auditief verschijnsel' (Bax 1995: 16).
- 74 Vanuit de psychologie heeft Weick deze mechanismen toegepast op 'organiseren' en op het functioneren van organisaties (Weick 1995).
- 75 Denk bijvoorbeeld aan de lichaamstaal van Melkert (PvdA) en Dijkstal (VVD) tijdens het slotdebat na de gemeenteraadsverkiezingen op 9 maart 2002 of de gelaatsuitdrukkingen van Rutte (VVD) en Verhagen (CDA) toen Wilders (PVV) aan het woord was tijdens de presentatie van het regeerakkoord in de zomer van 2010.
- 76 Let op! Beïnvloeden mag hier niet gelijkgesteld worden aan 'veranderen'. Onder anderen Stone (2002), Edelman (1988) en Van Eeten (1999) wijzen op de functie van verhalen in het bieden van stabiliteit in tijden van onzekerheid en ambiguïteit. Van beïnvloeden is ook sprake bij begrenzen of stipuleren en normeren. Vergelijk minister Rosenthals benoeming van de brand bij Chemie-Pack in Moerdijk in januari 2011 als 'een ramp'. Die status bracht met zich mee dat de gezagsverhoudingen in de bestrijding anders kwamen te liggen. Er werd opgeschaald naar het niveau van de veiligheidsregio en daarmee kwam het commando te liggen bij de regionale korps-beheerder en niet langer bij de burgemeester.
- 77 Austin heeft in 1962 het onderscheid gemaakt tussen performatieve en constatieve taalhandelingen. Constatieve taalhandelingen beschrijven een toestand of gebeurtenis die als waar of onwaar beoordeeld kan worden. (Bax 1995). In de economie is MacKenzie degene die gewezen heeft op de performatieve werking van economische theorieën. Die zijn niet alleen een beschrijving, maar ze sturen het handelen van actoren en hun systemen zodanig dat ze handelingen gaan produceren die vorm geven aan de veronderstellingen in de theorie in kwestie (MacKenzie 2006). Zie bijvoorbeeld Noordegraaf-Eelens 2010 over de performatieve werking van de uitingen van bankpresidenten. In de sociale wetenschappen wordt gekeken naar de performatieve werking van bijvoorbeeld sociaal-economische klasse, gender en etniciteit. Zie onder anderen Lumby (2009).
- 78 Maar zo werkt het alleen wanneer de context klopt en als voldaan is aan de voorwaarden die de persoon in kwestie legitimeren tot dergelijke uitingen (Bax 1995).
- 79 Ook hierin is de analogie met Weick (1995) te zien.
- 80 Dit doet denken aan 'het aanbod schept de vraag', wat bij commerciële producten vaak aan de hand is, maar ook bijvoorbeeld in de gezondheidszorg voorkomt.
- 81 Zie voor een aantal overtuigende voorbeelden van *framing* door president Bush: Kuitenbrouwer (2010: 73-4).
- 82 Kuitenbrouwer (2010) laat zien hoe overdrijvingen en metaforen het taalgebruik van Geert Wilders typeren.
- 83 Zaller noemt een vierde axioma: *response axiom*. Dat heeft betrekking op daadwerkelijk geven van een respons, een antwoord op een enquête. Dat is specifiek gekoppeld aan opinieonderzoek en daarmee minder relevant in het verband van dit onderzoek.
- 84 Tiemeijer koppelt deze mechanismen aan de beïnvloeding die uitgaat van vragen in een opinieonderzoek. De inzichten zijn mijns inziens eveneens van nut voor het bieden van *informatie* (Tiemeijer 2006).
- 85 Dat doen bijvoorbeeld wel Meijer (2004), Aarts en Van Woerkom (2008: hoofdstuk 6) en de RMO (2011). Geheel in stijl is de RMO in september 2011 een interactieve discussie gestart over het onderwerp: [www.denieuweregelsvanhetspel.nl](http://www.denieuweregelsvanhetspel.nl).



- 86 Indeling documenten in de Sdu database Opmaat, die gehanteerd wordt op aanwijzingen van de Griffie:
- De categorie *Kamerstukken 1e en 2e Kamer* omvat brieven, nota's, wetsvoorstellen, verslagen van nota- en wetgevingsoverleggen en algemene overleggen; deze krijgen een Kamerstuknummer.
  - De categorie *Handelingen 1e en 2e Kamer* bevat stenografische verslagen van plenaire debatten over wetsvoorstellen, begrotingsbehandelingen en afrondende debatten na een AO, de zogenaamde VAO's.
  - De categorie *Kamervragen* bestaat uit bijlagen bij Handelingen, met vermelding van gestelde vragen en de schriftelijke beantwoording.
- 87 Hier past een relativering, omdat bijdragen van Kamerleden in mondelinge overleggen niet zelden van papier worden voorgelezen.
- 88 Dat de *sensitizing concepts* veldbetrokken zijn, is belangrijk omdat communicatieve praktijken altijd gekenmerkt en getekend worden door de institutionele context waarin ze plaatsvinden (Van Eemeren en Garssen 2010).
- 89 In bijlage D, de nadere verantwoording, laat ik uitgebreider zien hoe ik deze uitgangspunten gestalte heb gegeven in het empirisch onderzoek.
- 90 Ten tijde van de start van het empirisch onderzoek waren er veertig rubrieken. Thans vormen de subrubrieken waarbij gezocht kon worden op ministeries binnen het beleidsthema, een eigen rubriek 'Ministeries'. Deze is voor dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Tabel D.1 in bijlage D bevat de complete lijst rubrieken.
- 91 De gehanteerde zoekopdracht voor elk van de jaren en voor alle rubrieken was: '+transparant\*' - "Eerste Kamer". 'Transparant\*' leidt tot zoekresultaten inclusief de vervoegingen zoals transparantie, transparanter, transparantieverplichting enz. '-Eerste Kamer' is aan de zoekopdracht toegevoegd om verdubbeling van documenten in de vorm van stukken bestemd voor de Eerste Kamer, te voorkomen. Consequentie is wel dat documenten die *in de tekst* de aanduiding 'Eerste Kamer' bevatten, buiten de selectie vallen. Deze beperking is naar mijn mening in het licht van dit onderzoek te prefereren boven een 'vervuiling' van aantallen door verdubbeling van (nagenoeg) identieke documenten.
- 92 De Sdu hanteert de volgende afzonderlijke rubrieken: basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, middelbaar beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs.
- 93 Bij de aanduiding 'verhaal' wordt meestal gedacht aan een tekst met een begin, een plot en een einde. Roe wijst erop dat een verhaal ook de vorm van argumentaties kan aannemen. Dan heeft het veronderstellingen en conclusies (Roe 1994: 3). Die laatste betekenis is van toepassing op dit verhaal over transparantie.
- 94 Een laatste controle ten tijde van de afronding van het manuscript op 6 november 2011 leidde tot 10.110 documenten. Kennelijk wordt soms met terugwerkende kracht een document aan de database toegevoegd.

## Hoofdstuk 5

### 5.1 *Hart van de democratie*

- 95 20 644 Informatievoorziening openbare sector, diverse nummers
- 96 26 387 Actieprogramma elektronische overheid, diverse nummers
- 97 26 387 Actieprogramma elektronische overheid Nr. 12
- 98 20 644 Informatievoorziening openbare sector Nr. 23, 1995
- 99 26 387 Actieprogramma Elektronische Overheid Nr. 8, 2000
- 100 27 428 Beleidsnota Biotechnologie Nr. 51, 2004
- 101 27 088 Kabel en consument: marktwerking en digitalisering Nr. 18, 2001



- 102 28 244 Enquête Bouwnijverheid, 2002
- 103 30 186 Regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg) Nr. 7, 2005
- 104 30 800 Vaststelling van de begrotingsstaten van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2007 Nr. 25, 2006
- 105 26 573 Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording Nr. 9, 2000
- 106 26 573 Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording 27 065 Organisatie van beleidsevaluatie Nr. 34, 2000
- 107 26 573 Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording Nr. 53, 2000
- 108 26 573 Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording Nr. 72, 2002
- 109 30 585 Wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State Nr. 20 vierde nota van wijzigingen, 2008
- 110 29 515 Kabinetsplan aanpak administratieve lasten Nr. 300, 2009
- 111 27 607 Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de invoering van de mogelijkheid door middel van een financieel instrument het optimaal gebruik van frequentieruimte te waarborgen Nr. 6, 2001
- 112 26 883 Regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) Nr. 17, 2001
- 113 17 050 Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies Nr. 330, 2006
- 114 Geciteerd in 26 643 Nr. 32, 2001
- 115 29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde Nr. 62, 2008
- 116 26 387 Actieprogramma Elektronische Overheid Nr. 8, 2000
- 117 29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde Nr. 57, 2007
- 118 20 644 Informatievoorziening openbare sector Nr. 30, 1997
- 119 26 387 Actieprogramma Elektronische Overheid Nr. 16, 2002
- 120 27 783 Wet op het onderwijstoezicht Nr. 21, 2001
- 121 27 783 Wet op het onderwijstoezicht Nr. 25, 2001
- 122 29 283 Onderzoek naar infrastructuurprojecten Nr. 20, 2005
- 123 29 283 Onderzoek naar infrastructuurprojecten Nr. 12, 2005
- 124 25 665 Positie openbaar bestuur Nr. 3, 1998
- 125 29 283 Onderzoek naar infrastructuurprojecten Nr. 12, 2004
- 126 30 801 Trendnota Arbeidszaken Overheid 2007 Nr. 2, 2006
- 127 30 301 Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006 Nr. 2, 2005
- 128 26 387 Actieprogramma Elektronische Overheid Nr. 8, 2000
- 129 28 602 Trendnota Arbeidszaken Overheid 2003, Nr. 2, 2002
- 130 31 201 Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008 Nr. 2, 2007
- 131 26 387 Actieprogramma Elektronische Overheid Nr. 12, 2001
- 132 31 201 Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008 Nr. 2, 2007

## 5.2 Empowerment

- 133 26 130 Wijziging van de Wet toezicht kredietwezen Nr. 3, 1998
- 134 24 095 Frequentiebeleid, 26 643 Informatie- en communicatietechnologie (ICT) 27 088 Kabel en consument: marktwerking en digitalisering Nr. 170, 2004
- 135 27 659 Vereenvoudiging van het stelsel van overheidsbemoeienis met het aanbod van zorginstellingen (Wet toelating zorginstellingen) Nr. 17, 2004
- 136 28 439 Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen Nr. 9, 2005

- 137 28 122 Hervorming van het toezicht op de financiële sector Nr. 13, 2003
- 138 26 466 Institutionele vormgeving van het toezicht op de financiële marktsector Nr. 1, 1999
- 139 28 122 Hervorming toezicht op de financiële sector Nr. 13, 2003
- 140 23 673 Agentschappen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat Nr. 5
- 141 26 387 Actieprogramma Elektronische Overheid Nr. 2, 1999
- 142 30 537 Wijziging Telecommunicatiewet Nr. 6, 2006
- 143 31 371 Kredietcrisis Nr. 8, 2008
- 144 31 371 Kredietcrisis Nr. 285, 2009
- 145 29 410 Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004 Nr. 16, 2004
- 146 28 851 Wijziging Telecommunicatiewet Nr. 27, 2003
- 147 28 439 Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen Nr. 5, 2004
- 148 *Waarde, waardering en waardigheid* opgesteld door een commissie onder leiding van Kennedy, Golden Tulip, 2005.
- 149 28 439 Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen Nr. 9, 2005
- 150 26 485 Maatschappelijk verantwoord ondernemen Nr. 56, 2008
- 151 26 807 Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000 Nr. 19, 2000
- 152 30 111 Topinkomens Nr. 1, 2005
- 153 29 853 Vernieuwing financiering in het hoger onderwijs Nr. 24, 2005
- 154 29 853 Vernieuwing financiering in het hoger onderwijs Nr. 20, 2005
- 155 30 537 Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met het vaststellen van nadere bepalingen over het gebruik van nummers ter bescherming van de consument Nr. 6, 2006

### 5.3 *Alles onder controle*

- 156 17 050 Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies
- 27 555 Opsporing en vervolging van fraude Nr. 235, 2002
- 157 28 737 Evaluatie van het baten-lastenmodel Nr. 1, 2002
- 158 17 050 Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies Nr. 314, 2005
- 159 Aanvankelijk werd onderscheid gemaakt tussen onderdelen die een baten-lastendienst werden of die agentschap genoemd werden. Doorslaggevend kenmerk is dat het kasstelsel niet meer gehanteerd wordt maar dat zij beide werken met het baten-lastenstelsel. Ten tijde van de evaluatie van het baten-lastenstelsel is bepaald om, uit oogpunt van transparantie één aanduiding te hanteren, namelijk die van 'agentschap' (TK 28 373).
- 160 23 673 Agentschappen bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat Nr. 4, 1995
- 161 24 124 Kostenbeheersing in de zorgsector Nr. 64, 1997
- 162 30 119 Instelling Rijkswaterstaat als baten-lastendienst Nr. 1, 2005
- 163 31 701 Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2009 Nr. 21, 2009
- 164 28 737 Evaluatie van het baten-lastenmodel; 23 171 Agentschappen Nr. 6, 2004
- 165 26 573 Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording Nr. 2, 1999
- 166 26 573 Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording Nr. 15, 2000
- 167 26 573 Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording Nr. 38, 2000
- 168 27 426 Regels betreffende zelfstandige bestuursorganen (Kaderwet zelfstandige bestuursorganen) Nr. 4, 2001
- 169 28 248 Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs Nr. 56, 2004
- 170 29 410 Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004 Nr. 4, 2004
- 171 28 439 Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen Nr. 9, 2005

- 172 29 853 Vernieuwing financiering in het hoger onderwijs Nr. 20, 2005
- 173 29 362 Modernisering van de overheid Nr. 1, 2003
- 174 30 850 Verantwoording en toezicht rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5  
Nr. 7, 2007
- 175 29 248 Invoering Diagnose Behandeling Combinaties (DBC's) Nr. 45, 2007
- 176 26 485 Maatschappelijk verantwoord ondernemen Nr. 38, 2005
- 177 28 439 Evaluatie Kwaliteitswet, diverse stuknummers
- 178 30 186 Wet marktordening gezondheidszorg, diverse stuknummers
- 179 26 807 Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2000 Nr. 19, 2000
- 180 28 002 Trendnota Arbeidszaken Overheid 2002 Nr. 2, 2001
- 181 26 485 Maatschappelijk verantwoord ondernemen Nr. 40, 2005
- 182 29 248 Invoering Diagnose Behandeling Combinaties (DBC's) Nr. 61, 2008
- 183 31 371 Kredietcrisis Nr. 8, 2008
- 184 26 517 Bestuurlijke vormgeving tweede compartiment Gezondheidszorg Nr. 1, 1999
- 185 26 573 Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording Nr. 62, 2001
- 186 29 204 Trendnota Arbeidszaken Overheid 2004 Nr. 2, 2003
- 187 27 659 Vereenvoudiging van het stelsel van overheidsbemoeienis met het aanbod van  
zorginstellingen (Wet toelating zorginstellingen) Nr. 54, 2005
- 188 27 783 Wet op het onderwijstoezicht Nr. 3, 2001
- 189 30 850 Verantwoording en toezicht rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 5  
Nr. 22, herdruk, 2007

#### 5.4 *Het (ere)schavot*

- 190 28 439 Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen Nr. 11, 2005
- 191 26 485 Maatschappelijk verantwoord ondernemen Nr. 41, 2006
- 192 31 371 Kredietcrisis Nr. 1, de heer Leegerstee, Moody's Investor Service (rating  
agency)
- 193 26 485 Maatschappelijk verantwoord ondernemen Nr. 17, 2001
- 194 17 050 Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zeker-  
heid en subsidies Nr. 314, 2005
- 195 30 301 Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006 Nr. 2, 2005
- 196 28 439 Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen Nr. 16, 2006
- 197 30 537 Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met het vaststellen van  
nadere bepalingen over het gebruik van nummers ter bescherming van de consument  
Nr. 16, 2007
- 198 26 480 Autonomie en deregulering in het onderwijs Nr. 3, 1999
- 199 27 783 Wet op het onderwijstoezicht A ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER  
RAPPORT, 2001
- 200 27 680 Versterking van de positie van ouders in het primair en voortgezet onderwijs  
Nr. 2, 2001
- 201 29 853 Vernieuwing financiering in het hoger onderwijs Nr. 20, 2005
- 202 29 853 Vernieuwing financiering hoger onderwijs Nr. 13, 2005
- 203 28 439 Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen Nr. 16, 2006

#### 5.5 *Werk aan de markt*

- 204 26 643 Informatie- en communicatietechnologie (ICT) Nr. 59, 2004
- 205 24 095 Frequentiebeleid Nr. 37, 1999

- 206 27 607 Wijziging van de Telecommunicatiewet in verband met de invoering van de mogelijkheid door middel van een financieel instrument het optimaal gebruik van frequentieruimte te waarborgen Nr. 6, 2001
- 207 28 122 Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector Nr. 5, 2002
- 208 29 283 Onderzoek naar infrastructuurprojecten Nr. 23, 2005
- 209 28 244 Enquête bouwnijverheid Nr. 6, 2003
- 210 25 268 Zelfstandige bestuursorganen Nr. 56, 2008
- 211 31 371 Kredietcrisis Nr. 137, 2009
- 212 31 371 Kredietcrisis Nr. 265, 2009
- 213 28 122 Hervorming van het toezicht op de financiële marktsector Nr. 2, 2002
- 214 30 186 Regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg) Nr. 3, 2004
- 215 24 095 Frequentiebeleid Nr. 190, 2005
- 216 30 536 Regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening (Postwet 20..), Nr. 3, 2006

#### 5.6 Open kaart

- 217 24 655 Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken Nr. 8, 1999
- 218 26 806 Vertrouwen in verantwoordelijkheid Integriteit van het openbaar bestuur Management- en personeelsontwikkeling Rijksdienst Nr. 2, 1999
- 219 17 050 Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies Nr. 234, 2002
- 220 28 602 Trendnota Arbeidszaken Overheid 2003 Nr. 2, 2002
- 221 24 655 Integriteitsbeleid bij het Rijk: stand van zaken Nr. 6, 1999
- 222 24 124 Kostenbeheersing in de zorgsector, 24 036 Marktwerking, deregulering en Wetgevingskwaliteit Nr. 111, 2000
- 223 27 602 Wijziging van de Ambtenarenwet in verband met Integriteit Nr. 3, 2001
- 224 27 428 Beleidsnota Biotechnologie Nr. 7, 2001
- 225 27 428 Beleidsnota Biotechnologie Nr. 7, 2001
- 226 28 248 Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs Nr. 85, 2005
- 227 29 362 Modernisering van de overheid Nr. 147, 2009
- 228 27 428 Beleidsnota Biotechnologie Nr. 7, 2001
- 229 29 248 Invoering Diagnose Behandeling Combinaties (DBC's) Nr. 42, 2007
- 230 29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde Nr. 92, 2009
- 231 27 428 Beleidsnota Biotechnologie Nr. 117, 2006 (Kamerlid Waalkens, PvdA)
- 232 28 244 Enquête bouwnijverheid Nr. 6, 2004
- 233 27 428 Beleidsnota Biotechnologie Nr. 61, 2005
- 234 31 371 Kredietcrisis Nr. 1, 2008
- 235 30 301 Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006 Nr. 2, 2005
- 236 26 806 Vertrouwen in verantwoordelijkheid Integriteit van het openbaar bestuur Management- en personeelsontwikkeling Rijksdienst Nr. 7, 2001
- 237 28 248 Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs Nr. 66, 2004
- 238 17 050 Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies, Nr. 305, 2005
- 239 29 362 Modernisering van de overheid Nr. 100, 2006
- 240 28 248 Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs Nr. 66, 2004
- 241 28 050 Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken (Wet markt en overheid) Nr. 9, 2004

- 242 29 801 Trendnota Arbeidszaken Overheid 2005 Nr. 2, 2004
- 243 32 124 Trendnota Arbeidszaken Overheid 2010 Nr. 2, 2009

#### 5.7 *Tomtom*

- 244 27 426 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen Nr. 9, 2001
- 245 27 428 Beleidsnota Biotechnologie Nr. 7, 2001
- 246 29 515 Kabinetsplan aanpak administratieve lasten Nr. 202, 2007
- 247 25 268 Zelfstandige bestuursorganen Nr. 33, 2006
- 248 26 387 Actieprogramma Elektronische Overheid Nr. 16, 2002
- 249 29 283 Onderzoek naar infrastructuurprojecten Nr. 16, 2005
- 250 27 426 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen Nr. 4, 2001
- 251 28 050 Wet markt en overheid, A ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT, 2001
- 252 30 301 Trendnota Arbeidszaken Overheid 2006 Nr. 2, 2005
- 253 30 536 Regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening (Postwet 20.), Nr. 8, 2006
- 254 29 515 Kabinetsplan aanpak administratieve lasten Nr. 199, 2007
- 255 28 050 Wet markt en overheid Nr. 3, 2001
- 256 28 248 Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs Nr. 49, 2004
- 257 28 982 Liberalisering energiemarkten Nr. 18, 2004
- 258 26 387 Actieprogramma Elektronische Overheid Nr. 21, 2003
- 259 26 974 Zevende wijziging van de Comptabiliteitswet, Nr. 5, 2000
- 260 26 387 Actieprogramma Elektronische Overheid Nr. 7, 2000
- 261 24 095 Frequentiebeleid Nr. 179, 2005
- 262 25 268 Zelfstandige bestuursorganen Nr. 47, 2008
- 263 29 515 Kabinetsplan aanpak administratieve lasten Nr. 46, 2004
- 264 29 248 Invoering Diagnose Behandeling Combinaties (DBC's) Nr. 80, 2009

#### 5.8 *Semantische dwarsdoorsneden*

- 265 25 268 Zelfstandige bestuursorganen Nr. 3, 1997
- 266 27 428 Beleidsnota Biotechnologie Nr. 117, 2008
- 267 30 189 Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens, Nr. 5, 2005
- 268 30 186 Regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg) Nr. 3, 2005
- 269 30 186 Regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg) Nr. 8, 2005
- 270 31 273 Beleidsdoorlichting Financiën Nr. 11, 2007
- 271 26 474 Interdepartementaal beleidsonderzoek: benchmarking in de AWBZ Nr. 1, 1999
- 272 26 517 Bestuurlijke vormgeving tweede compartiment Gezondheidszorg Nr. 2, 1999
- 273 26 721 Financiële activiteiten provincie Zuid-Holland Nr. 3, 1999
- 274 28 439 Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen Nr. 12, 2006
- 275 31 371 Kredietcrisis Nr. 1, 2008
- 276 30 536 Regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening (Postwet 20.) Nr. 8, 2006
- 277 30 536 Regels inzake de volledige liberalisering van de postmarkt en de garantie van de universele postdienstverlening (Postwet 20.) Nr. 3, 2006
- 278 31 201 Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008 Nr. 2, 2007

- 279 29 362 Modernisering van de overheid Nr. 100, 2006
- 280 20 644 Informatievoorziening openbare sector Nr. 23, Nota, 1995
- 281 28 655 Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak, deel 3 Nr. 2 Rapport [van de Rekenkamer], 2002
- 282 29 515 Kabinetsplan aanpak administratieve lasten; 29 246 Agentschap Dienst Regeling LNV (DRL) Nr. 76 2005
- 283 27 451 Koers BVE Nr. 4 Vastgesteld 6 februari 2001
- 284 30 189 Wet openbaarmaking uit publieke middelen gefinancierde topinkomens Nr. 5, 2004
- 285 29 279 Rechtsstaat en Rechtsorde Nr. 92, 2009
- 286 Analyse van dossiers onder de rubriek 'Internationaal' zou allicht een keur aan betekenissen rond het thema 'legitimiteit' opleveren. Wanneer de discoursanalyse gericht zou zijn op betekenissen in de sfeer van nadelen en beperkingen, zou een thema als 'inbreuk op privacy' prominent zijn.

## Hoofdstuk 6

- 287 Voorbeelden hiervan zagen we bij de bespreking van het IMF en de Wereldbank. Ook WikiLeaks moet in dit opzicht de nodige verwijten incasseren (Sifry 2011); de analyse in 12 stellingen van Lovink en Riemers, 'Voor WikiLeaks telt slechts de banaliteit van het spektakel', *NRC Handelsblad*, 11-12 december 2010).
- 288 26 573 Nr. 55 Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, motie van het lid Van Walsum c.s. Voorgesteld 13 december 2000.
- 289 26 485, Nr. 46 Maatschappelijk verantwoord ondernemen, motie van de leden Aptroot en Graus. Voorgesteld 5 april 2007.
- 290 De motie (TK 26 485, nr. 46) heeft het overigens niet gehaald. Tot op de dag van vandaag wordt de Transparantiebenchmark jaarlijks uitgegeven.
- 291 Dat is in de VS wel anders. In de literatuur zijn veel, en vaak hartstochtelijke, pleidooien te vinden voor het sec beschikbaar stellen van informatie. Dan wordt bedoeld op compleet, accuraat enz. toegankelijk maken van ruwe data, van complete databases enz. De *transparency movement* in de VS heeft dit als streven; nagenoeg alle bijdragen in de publicatie *Open government* (Lathrop en Ruma 2010) getuigen daarvan. Een definitie als die van Rawlins (2008) laat er geen misverstand over bestaan: 'Transparency is the deliberate attempt to make available all legally releasable information – whether positive or negative in nature – in a manner that is accurate, timely, balanced and unequivocal, for the purpose of enhancing the reasoning ability of publics and holding organizations accountable for their actions, policies, and practices' (Rawlins 2009: 75).
- 292 Een studie over het concept *level playing field* laat zien dat in de context van marktregulering ook een andere variant mogelijk is. Het bieden van een *level playing field* kan erop gericht zijn *gelijke kansen op winst* te bieden. Dan kan het zijn dat een gevestigde partij juist op achterstand gezet wordt, in plaats van dat er sprake is van gelijke uitgangsposities (Centraal Plan Bureau 2003).
- 293 Zie hoofdstuk 2 in Stone (2002) en Frissen (2007) voor nog veel meer varianten van 'gelijkheid'.
- 294 Bijvoorbeeld de brief van de minister van Financiën over Interdepartementale beleidsonderzoeken 1998 (TK 26 250, nr. 2, cursivering mijnerzijds): 'Oogmerk van een dergelijke, meer op resultaat gerichte aansturing en bedrijfsvoering is de vergroting van de transparantie van het overheid handelen *opdat* de doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidshandelen kunnen worden vergroot. Zo kan onder meer de ontwikkeling van de kosten van producten en diensten in de tijd worden gevolgd

(tijdreeksen) en kan het kostenniveau van soortgelijke diensten onderling worden vergeleken (bedrijfsvergelijkingen of bench-marking). *Op deze wijze* ontstaat er – zowel voor de Staten-Generaal, het vakdepartement als voor betrokken dienst – een beter zicht op de relatieve doelmatigheid waarmee producten en diensten worden voortgebracht. *Samen met* periodieke doorlichting van de bedrijfsvoering en evaluatieonderzoek naar de effecten van beleid biedt deze transparantie *handvatten* voor een betere besluitvorming over de inzet van budgettaire middelen.'

- 295 In alfabetische volgorde: accountancy, bestuurswetenschappen, communicatiewetenschappen, economie, filosofie, politicologie, politieke filosofie, rechtswetenschappen, sociale psychologie, sociologie, taalwetenschappen, wetenschapsfilosofie.
- 296 Ik nuanceer de opvatting van Naurin (2002: 10) die stelt dat transparant gemaakte informatie geen publiciteit krijgt zolang de informatie niet opgemerkt wordt door een ander dan de bron. 'Transparency promotes publicity, but the correlation is not perfect. There is no publicity of political actions, no matter how transparent the policy-making process, if people are not interested and simply do not look in that direction. But transparency makes publicity possible' (Naurin 2002: 10). Ook zonder publiciteit kan er sprake zijn van performatieve werking.
- 297 De sturende werking kan zich afspelen in de geest van de beoogde richting of vooral strategisch gekleurd zijn. Zie De Bruijn en Ten Heuvelhof 2006 voor een keur aan voorbeelden van strategisch gedrag door 'inspectees', objecten van toezicht.
- 298 Denk aan websites als [www.independen.nl](http://www.independen.nl).
- 299 Dit effect wordt teweegebracht door zelfevaluaties zoals in het hoger onderwijs.
- 300 Dergelijke wijzigingen zijn nogal eens het gevolg van (ernstige) incidenten die ruime aandacht krijgen in de publiciteit, zoals de uitbraak van een dodelijke bacterie of de gebrekkige dienstverlening door helpdesks van telecombedrijven of energieleveranciers.

## Hoofdstuk 7

- 301 'Data' moet hier ruimer opgevat worden dan de inhoud van databases. Ook beleidsvoornemens, winstverwachtingen, een reorganisatievoorstel zijn 'data' wanneer ze voor het eerst aan de openbaarheid prijsgegeven worden. Hetzelfde geldt voor het eerste 'gebaar' in een setting als in *Open kaart*.
- 302 Zelfs bij een persconferentie waarin geen interactie in de vorm van vragen mogelijk is, kunnen aan de non-verbale signalen betekenissen ontleend worden, zoals allerlei beschouwingen over de uitingen van bijvoorbeeld de bankpresidenten Greenspan en Bernanke laten zien. Ook hun stiltes zijn een bron van duiding en speculatie (zie o.a. Noordegraaf-Eelens 2010).
- 303 Denk aan het toepassen van 'sterrensystemen' voor verpleeghuizen. Zie Damman (2010) voor een uitvoerige bespreking van de werking van simplificaties.
- 304 Een paar voorbeelden: 'How can we trust the EU to protect the public interest if we don't know what it believes our interests are?' (Kierkegaard 2009: 24); 'Aan de hand van welke objectieve criteria bepaalt de regering de mate van transparantie van een markt? Welke criteria hanteert de regering vervolgens ten aanzien van deze criteria om de transparantie te beoordelen?' (CDA-fractie tijdens een mondeling overleg over de Wijziging van de wet toezicht kredietwezen, TK 26 130, 1998).
- 305 Dat dit niet vanzelfsprekend is laten Hassink et al. (2007) zien. Voor hun vergelijkend onderzoek naar klokkenluidersregelingen kregen zij nul op het rekest bij diverse organisaties.
- 306 Een goed voorbeeld daarvan is het streven naar de zogenaamde 'casemix', het in ogenschouw nemen van de set variabelen bij het bepalen van de waarde van een



- indicator, zoals in de gezondheidszorg en onderwijs gebruikelijk is (Damman 2010). Het heeft er de schijn van dat hoe gedetailleerder een indicator is gegrond, hoe meer kritiek er komt over niet in beschouwing genomen elementen. Veel van de zogenaamde 'consultatiedocumenten' van toezichthouders en brancheorganisaties geven aanleiding tot dit type reacties. Dit patroon doet denken aan de reactie van het parlement als rupsje-nooit-genoege bij informatie van overheidsorganen die voorheen helemaal niet zichtbaar was.
- 307 Daarnaast schetst Meurs 'gebrek aan vertrouwen', wat de uitkomst is van een afwe-  
ging die gebaseerd op 'een denkbeeldige norm, ervaringen uit het verleden, of op het  
oordeel van betrouwbare anderen.' 'Wantrouwen' heeft betrekking op de intenties van  
de ander (Meurs 2008: 5). Elk van deze situaties illustreert het gewicht van een goede  
reputatie.
- 308 Meurs maakt in navolging van Schuyt en Verhoeven (2003) het onderscheid tussen  
vertrouwen *op*, dat institutioneel is, en vertrouwen *in*, dat zich afspeelt tussen perso-  
nen (Meurs 2008: 6).
- 309 26 643 Informatie- en communicatietechnologie Nr. 4, 2000  
310 28 248 Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) Onderwijs Nr. 42, 2003  
311 28 248 Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) Onderwijs Nr. 56, 2004  
312 28 439 Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen Nr. 1, 2002  
313 28 439 Evaluatie Kwaliteitswet zorginstellingen Nr. 2, 2002  
314 29 853 Vernieuwing financiering in het hoger onderwijs Nr. 28, 2006  
315 Voorbeelden: [www.independer.nl](http://www.independer.nl), [www.kiesbeter.nl](http://www.kiesbeter.nl), [www.besteproduct.nl](http://www.besteproduct.nl) enz. En er  
is een vergelijkingssite voor vergelijkingssites, die zegt het kaf van het koren te schei-  
den: [www.snakewool.nl](http://www.snakewool.nl).
- 316 Ofwel: een *maximizer* in termen van Schwartz (2004).
- 317 De tweede volzin is wel uitgesproken in de lezing, maar staat niet in de naderhand  
uitgegeven tekst. (Meurs 2008).
- 318 Dit werpt een ander licht op een principe uit de organisatiekunde dat 'alle verant-  
woordelijkheden belegd' moeten zijn. In navolging van Brin zouden we daartoe  
geen poging hoeven ondernemen, want een dergelijke poging is toch tot mislukken  
gedoemd. Veel effectiever is het om betrokkenen allemaal in stelling te brengen om te  
doen wat hun goed dunkt als zich een onverwachte of onwenselijke situatie voordoet.  
Een ruime 'discretionaire bevoegdheid' dus. Als het zo uitkomt, wordt tegenwoordig  
ook wel 'je verantwoordelijkheid nemen' gebruikt, maar dat is dan meestal door de  
ene actor als verwijt aan een andere – wiens doen en/of laten te wensen overliet.
- 319 'Evidentials' is een begrip uit de taalkunde. In sommige talen is het voor grammati-  
cale correctheid nodig om de bron van informatie expliciet te noemen, zoals in de  
Amazonetaal Tariana. Dat kent uitgangen (te gebruiken in de werkwoordsvorm) die  
duiden op vijf verschillende bronnen: we zagen het, we hoorden/voelden/roken/  
proefden het, het is altijd zo, we leidden het af uit wat er te zien was, we hebben het  
van horen zeggen. Taalonderzoeker Alexandra Aikhenvald komt aan het woord in 'En  
hoe wéét je dat dan?', *NRC Handelsblad*, 22-23 oktober 2011. Opvallend is ook hier de  
prominentie van het zien als bron.
- 320 De gevolgen van het gebrekkig functioneren doen zich voelen in Griekenland ten tijde  
van de eurocrisis, waar in veel gevallen niet bekend is bij wie het kadastraal eigendom  
ligt en waar het heffen van belastingen moeizaam is, doordat registraties niet toerei-  
kend zijn. Dit is niet de enige oorzaak waardoor er weinig belasting binnenkomt; het  
ligt ook aan problemen bij het innen, het daadwerkelijk afdragen, maar het ontbreken  
van de bureaucratie vormt wel de basis.



- 321 Tenzij voor velen na het lezen van dit onderzoek het *begrip* taboe is. Dan zal het echter als concept en als fenomeen nog steeds herkenbaar zijn.
- 322 Geïnspireerd door de afsluiting van Mieke Moor die geen punt zet maar beargumenteed kiest voor een - (Moor 2012).



Literatuur



L



- Aarts, N. & C. van Woerkom (2008), *Strategische communicatie: Principes en toepassingen*, Assen: Van Gorcum.
- Achterhuis, H. (2010), *De utopie van de vrije markt*, Rotterdam: Lemniscaat.
- Akerlof, G.A. (1970), The market for 'lemons': Quality uncertainty and the market mechanism, in: *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), p. 488-500.
- Albeda, H. (2007), Het burgerperspectief in toezicht, in: F. Leeuw, J. S. Kerseboom & R. Elte (red.), *Turven, tellen, toetsen: Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Algemene Rekenkamer (2004), *Jaarverslag 2003*, TK 29 496, nr. 2.
- Algemene Rekenkamer (2005), *Essentialia van goed openbaar bestuur*, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2008), *Goed bestuur in uitvoering*, Den Haag.
- Algemene Rekenkamer (2008), *Kaders voor toezicht en verantwoording*, Den Haag.
- Allison, G. & Ph. Zelikow (1999), *The essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis* (2nd ed.), New York: Longman.
- Alvesson, M. & S. Deetz (2000), *Doing critical management research*, London: Sage.
- Ambtelijke Commissie Toezicht (2001), *Vertrouwen in onafhankelijkheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Ambtelijke Commissie Toezicht II (2005), *Toezicht: Naar naleving voor de samenleving*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Andeweg, B. & J. de Jong (2004), *De eerste minuten: Attentum, benevolum en docilem parare in de inleiding van toespraken*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Andrews, M. (2010), Good governance means different things in different countries, in: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 23(1), p. 7-35.
- Ankersmit, F. (2003), *On representative democracy: The French experience* (ongepubliceerd).
- Ankersmit, F. (2008), De plaag van de transactiestaat. In: F. Ankersmit & L. Klinkers, *De tien plagen van de staat*, Amsterdam: Van Gennep.
- Ankersmit, F. & L. Klinkers (2008), *De tien plagen van de staat*, Amsterdam: Van Gennep.
- Baalen, C. van (2003), *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties 1946-2002*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bakker, W. & F. van Waarden (red.) (1999), *Ruimte rond regels*, Amsterdam: Boom.
- Bakker, W. & K. Yesilkagit (red.) (2005), *Publieke verantwoording*, Amsterdam: Boom.
- Bal, R. (2008), *De nieuwe zichtbaarheid: Sturing in tijden van marktwerking*, oratie Erasmus Universiteit.
- Balkin, J.M. (1999), How mass media simulate political transparency, in: *Journal for Cultural Research*, 3(4), p. 393-413.
- Barnstone, D.A. (2005), *The transparent state: Architecture and politics in postwar Germany*, London: Routledge.
- Bass, G.D. & S. Moulton (2010), Bringing the web 2.0 revolution to government, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- Baume, S. (2011), *Transparency in the handling of public affairs: Origins and meaning of a requirement*, paper 1st Global Conference on Transparency, Newark.
- Bax, M.M.H. (1995), *Een spiegel van de geest: Over taal, communicatie en cognitie*, Groningen: Martinus Nijhoff uitgevers.
- Beck, U. (1992), *Risk society*, London: Sage.
- Beck Jorgensen, T. & B. Bozeman (2007), Public values: an inventory, in: *Administration and Society*, 39, p. 354-381.
- Becker, M. (2007), *Bestuurlijke ethiek*, Assen: Van Gorcum.
- Beers, A.A.L. (1996), Openbaarheid van overheidsinformatie, in: Rathenau Instituut, *Electronische toegankelijkheid van overheidsinformatie*, Amsterdam: Cramwinckel, R16.
- Bekkers, V.J.J.M. (1994), Transparantie en sturing op afstand: Over de januskop van informatisering, in: *Openbaar bestuur*, (5).
- Bender, E. (2010), Case study: FollowTheMoney.org, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- Bennis, W. et al. (2009), *Transparantie: Hoe je als leider openheid creëert*, Zaltbommel: Thema.

- Bijlert, J.B.W. van & H.D. Albeda (z.j.), *Transparantie doorzien: Op zoek naar de burger als adviseur* (z.p.).
- Birchall, C. (2011), *Questioning the moral attachment in transparency*, paper 1st Global Conference on Transparency, Newark.
- Birkinshaw, P. (2006), Transparency as a human right, in Hood, Chr. & D. Heald (eds.) (2006), *Transparency: The key to better governance?* London: Oxford University Press.
- Bjurulf, B. & O. Elgström (2004), Negotiating transparency: The role of institutions, in: *Journal of Common Market Studies*, 42(2), p. 249-269.
- Bogt, H. ter (2005), *Managementvernieuwingen bij de overheid: Mooie woorden of echte daden?*, oratie Rijksuniversiteit Groningen.
- Boon, M. & P.H. Steenhuis (2009), *Filosofie van het kijken*, Rotterdam: Lemniscaat.
- Boot, A. (2009), *De ontwortelde onderneming: Ondernemingen overgeleverd aan financiers?*, Assen: Van Gorcum.
- Boot, A.W.A. (z.j.), *Corporate governance: Hoe verder?* (paper), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Bouwman, H., J. van Cuilenborg, P. Neijens & J. Nouwens (1996), 'Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker': Over de toegankelijkheid van overheidsinformatie, in: Rathenau Instituut, *Electronische toegankelijkheid van overheidsinformatie*, Amsterdam: Cramwinckel, R16.
- Bouwmeester, O. (2008), *Advice as argument: Economic deliberation in management consulting and academic contract research*, dissertatie Vrije Universiteit Amsterdam.
- Bovens, M.A.P. (1998), *De digitale rechtsstaat*, oratie Rijksuniversiteit Utrecht.
- Bovens, M. (2005), Publieke verantwoording: een analysekader, in: W. Bakker & K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording*, Utrecht: Lemma.
- Bovens, M. & P. 't Hart (2005), Publieke verantwoording: Zegen en vloek, in: W. Bakker & K. Yesilkagit (red.), *Publieke verantwoording*, Utrecht: Lemma.
- Bovens, M. & T. Schillemans (2009), *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: LEMMA.
- Brandsma, G.J. (2007), Accountability deficits in European 'Comitology' decisionmaking, in: *European Union Online papers*, 11(4).
- Brandsma, G.J. (2010), *The effect of information on legislative oversight: The European parliament's response to increasing transparency of the executive*, paper 10th Anniversary Conference Utrecht School of Governance, 19-20 november 2010.
- Brandsma, G.J., D. Curtin & A. Meijer (2008), How transparent are EU 'Comitology' committees in practice?, in: *European Law Journal*, 14(6), p. 819-838.
- Brewer, G.A. & S.C. Selden (1998), Whistle blowers in the federal civil service: New evidence of the public service ethic, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), p. 413-439.
- Brin, D. (1998), *The transparent society: Will technology force us to choose between privacy and freedom?*, Cambridge: Basic Books.
- Brink, G. van den, T. Jansen & D. Pessers (red.) (2005), *Beroepszeer: Waarom Nederland niet goed werkt*, Amsterdam: Boom.
- Bruijn, H. de (2006), *Prestatiemeting in de publieke sector: Tussen professie en verantwoording* (2e druk), Den Haag: Lemma.
- Bruijn, H. de (2008), *Managers en professionals*, Den Haag: Academic Service.
- Bruijn, J.A. de & H.F. ten Heuvelhof (1999), *Management in netwerken*, Utrecht: Lemma.
- Bruijn, H. de & E.J. ten Heuvelhof (2005), *Handhaving: Het spel tussen inspecteur en inspectee*, Utrecht: Lemma.
- Bruijn, H. de, E. ten Heuvelhof & R. in 't Veld (1998), *Procesmanagement: Over procesontwerp en besluitvorming*, Schoonhoven: Academic Service.
- Brunsson, N., B. Jacobsson et al. (eds.) (2000a), *A world of standards*, New York: Oxford University Press.
- Brunsson, N., B. Jacobsson (2000b), The contemporary expansion of standardization, in: Brunsson, N., B. Jacobsson et al. (eds.) (2000a), *A world of standards*, New York: Oxford University Press.
- Callon, M. (2006), What does it mean to say that economics is performative?, in: D. MacKenzie, F. Muniesa & L. Siu (eds.), *Do economists make markets? On the performativity of economics*, Princeton: Princeton University Press.
- Caluwé, L. de & H. Vermaak (2006), *Leren veranderen* (2e herziene editie), Deventer: Kluwer.

- Centraal Plan Bureau (2003), *Equal rules or equal opportunities? Demystifying level playing field*, Den Haag CPB-studie nr. 34.
- Chavannes, M. (2007a), De burger als toezichthouder, in: F.L. Leeuw e.a. (red.), *Turven, tellen, toetsen: Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Chavannes, M. (2007b), *iMedia: Nieuwe journalistiek, nieuw burgerschap?*, oratie Rijksuniversiteit Groningen.
- Chavannes, M. (2009), *Niemand regeert: De privatisering van de Nederlandse politiek*, Rotterdam: NRC boeken.
- Commissie Health Care Governance (commissie-Meurs) (1999), *Health care governance: Aanbevelingen voor goed bestuur, goed toezicht en adequate verantwoording in de Nederlandse gezondheidszorg*, Rotterdam.
- Commissie Heroriëntatie overheidsvoorlichting (1970), *Openbaarheid, openheid*, Den Haag.
- Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance (Cadbury Committee) (1992), *The financial aspects of corporate governance*, London: Gee.
- Cools, K. (2005), *Controle is goed, vertrouwen nog beter: Over bestuurders en corporate governance*, Assen: Van Gorcum.
- Covey, S.R. (2006), *The speed of trust*, New York: Free Press.
- Crone, V. (2007), *De kwetsbare kijker: Een culturele geschiedenis van televisie in Nederland* (dissertatie Universiteit van Amsterdam), Amsterdam: Vossiuspers.
- Curtin, D. & A.J. Meijer (2006), Does transparency strengthen legitimacy?, in: *Information Polity*, 11, p. 109-122.
- Daalder, E.J. (2005), *Toegang tot overheidsinformatie: Het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Damman, O.C. (2010), *Public reporting about healthcare user's experiences: The Consumer Quality Index*, Utrecht: NIVEL.
- Dassen, R.J.M. (1989), De leer van het gewekte vertrouwen: Agency avant la lettre?, in: *MAB* sept. 1989, p. 341-352.
- Dean, J. (2001), Publicity's secret, in: *Political Theory*, 29(5), p. 624-650.
- Delnoij, D. (2009), *Zicht op kwaliteit*, oratie Universiteit van Tilburg.
- Dijkstra, G.S.A. (1997), De Algemene wet bestuursrecht: Verleden, heden en toekomst, in: *Bestuurskunde*, 6(7).
- Domscheidt Berg, D. (2010), *Inside WikiLeaks*, London: Jonathan Cape.
- Doorenbos, D.R. (2007), *Naming & shaming*, (oratie Radboud Universiteit Nijmegen), Deventer: Kluwer.
- Edelman, M. (1985) [1964], *The symbolic uses of politics* Illinois: University of Illinois Press.
- Edelman, M. (1988), *Constructing the political spectacle*, Chicago: University of Chicago Press.
- Edelman, M. (2001), *The politics of misinformation*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Eemeren, F.H. van & B. Garssen (2010), In varietate Concordia – United diversity: European parliamentary debate as an argumentative activity type, in: *Controversia, an international journal of debate and democratic renewal*, p. 1-15.
- Eemeren, F.H. van & R. Grootendorst (2000), *Kritische discussie*, Amsterdam: Boom.
- Eemeren, F.H. van, R. Grootendorst, F. Snoeck Henkemans et al. (1997), *Handboek argumentatietheorie*, Groningen: Martinus Nijhoff uitgevers.
- Eeten, M. van (1999), *Dialogues of the deaf: Defining new agendas for environmental deadlocks* (dissertatie Technische Universiteit Delft), Delft: Eburon.
- Eeten, M. van (2010), *Techniek van de onmacht: Fatalisme in politiek en technologie* (oratie Technische Universiteit Delft), Den Haag: NSOB.
- Ehren, M.C.M. (2006), *Toezicht en schoolverbetering* (dissertatie Universiteit Twente), Delft: Eburon.
- Ehren, M. (2007), Het spel der neveneffecten: Strategisch gedrag van toezichthouders en scholen, in: F. Leeuw, J.S. Kerseboom & R. Elte (red.) (2007), *Turven, tellen, toetsen: Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

- Eijlander, Ph. & R. van Gastel (2004), *Voorstudie voor bestuurlijke werkgroep Alders*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Elte, R. & E. Scholtes (2001), *Uit de luwte: Over strategische veranderingen in en rond de onderwijsinspectie 1990-2001*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Engelen, E. (2010), Als zelfs zieners zich blind staren, in: *Krisis, tijdschrift voor actuele filosofie*, (1), p. 127-132.
- Enthoven, G. (2011), *Hoe vertellen we het de Kamer? Een empirisch onderzoek naar de informatielatie tussen regering en parlement*, Delft: Eburon.
- Erp, J. van (2007), De dreiging van negatieve publiciteit: Is reputatieschade een alternatief voor handhaving?, in: F. Leeuw, J.S. Kerseboom & R. Elte (red.) (2007), *Turven, tellen, toetsen: Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Erp, J. van (2010), *Naming without shaming: The publication of sanctions in the Dutch financial market*, paper 10th Anniversary Conference Utrecht School of Governance, 19-20 november 2010.
- Esselbrugge, M. (2003), *Tussen openheid en geslotenheid*, Delft: Eburon.
- Esty, D.C. (2006), Good governance at the supranational scale: Globalizing administrative law, in: *The Yale Law Journal*, p. 1490-1562.
- Etzioni, A. (2010), Is transparency the best disinfectant?, in: *The Journal of Political Philosophy*, 18(4), p. 389-404.
- Fairbanks, J., K.D. Plowman & B.L. Rawlins (2007), Transparency in government communication, in: *Journal of Public Affairs*, (7), p. 23-37.
- Fenster, M. (2011), *Transparency advocacy, from rights to bits*, paper 1st Global Conference on Transparency, Newark.
- Finel, B.I. & K.M. Lord (1999), The surprising logic of transparency, in: *International Studies Quarterly*, 43, p. 315-339.
- Florini, A. (1998), The end of secrecy, in: *Foreign Policy*, Summer 1998, p. 50-64.
- Florini, A. (2007), Introduction: The battle over transparency, in: A. Florini (ed.), *The right to know: Transparency for an open world*, New York: Colombia University Press, p. 1-16.
- Florini, A.M. (1999), *Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency*, paper Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C.
- Florini, A.M. (2002), Increasing transparency in government, in: *International Journal on World Peace*, xix(3), p. 3-37.
- Flynn, T.R. (1993), Foucault and the eclipse of vision, in: D.M. Levin (ed.), *Modernity and the hegemony of vision*, Berkeley: University of California.
- Flyverbom, M., L.T. Christensen & H.K. Hansen (2011), *Disentangling the power-transparency nexus*, paper 1st Global Conference on Transparency, Newark.
- Foucault, M. (1980) [1972, 1975, 1976, 1977], *Power/knowledge, Selected interviews & Other writings*, New York: Pantheon Books.
- Foucault, M. (1989) [1975], *Discipline, toezicht en straf: De geboorte van de gevangenis*, Groningen: Historische Uitgeverij.
- Foucault, M. (2006) [1966], *De woorden en de dingen*, Amsterdam: Boom.
- Fox, J. (2007a), Governmental transparency and policymaking, in: *Public Choice*, 131, p. 23-44.
- Fox, J. (2007b), The uncertain relationship between transparency and accountability, in: *Development in practice*, 17(4-5).
- Frissen, P. (1996), *De virtuele staat*, Schoonhoven: Academic Service.
- Frissen, P.H.A. (1999), *De lege staat*, Amsterdam: Nieuwezijds.
- Frissen, P. (2006), *Betovering in een onttoverde wereld* (congresmap).
- Frissen, P.H.A. (2007), De staat van verschil: Een kritiek van de gelijkheid, Amsterdam: Van Gennep.
- Frissen, P. (2009), De preventieve staat: Waarom de droom van de gelijke samenleving een nachtmerrie is, in: F. Ankersmit & L. Klinkers (2008), *De tien plagen van de staat*, Amsterdam: Van Gennep.
- Frost, A. (2003), Restoring faith in government: Transparency reform in the United States and the European Union, in: *European Public Law*, 9(1), p. 87-104.
- Fung, A., M. Graham & D. Weil (2007), *Full disclosure: The perils and promises of transparency*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fung, A. & D. Weil (2010), Open government and open society, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.

- Goede, P. de (2009), Interactief beleid en de gijzeling van een idee, in: F. Ankersmit & L. Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat*, Amsterdam: Van Genneep.
- Goodijk, R. (2008), *Herwaardering van de Rinlandse principes: Over governance, overleg en engagement*, Assen: Van Gorcum.
- Graafland, J.J. & S. Eijffinger (2004), Corporate social responsibility of Dutch companies: Benchmarking, transparency and robustness, in: *The Economist*, 152, p. 1-24.
- Graafland, J., A. Nijhof, H. van Tongeren & V. Besseling (2004), *Visie op transparantie in de bouw*, Gouda: PSIB Programmabureau.
- Grimmelikhuizen, S. (2010), *Does transparency of policy outcomes contribute to citizen trust in government?*, paper 10th Anniversary Conference Utrecht School of Governance, 19-20 november 2010.
- Grinten, T. van der & P. Meurs (2005), Publieke verantwoording in de gezondheidszorg, in: W. Bakker & K. Yesilkagit, *Publieke verantwoording*, Amsterdam: Boom.
- Grundmann-van de Krol, C.M. (2010), *Koersen in de mist: Op weg naar transparante wetgeving?* (oratie Radboud Universiteit Nijmegen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Gunsteren, H. van (2003), *Woordenschat voor verwarde politici*, Amsterdam: Van Genneep.
- Gunsteren, H. van (2006), *Vertrouwen in democratie*, Amsterdam: Van Genneep.
- Gunsteren, H. & E. van Ruyven (red.) (1995), *Bestuur in de ongekende samenleving*, Den Haag: Sdu.
- Hajer, M. (2000), *Politiek als vormgeving*, Amsterdam: Vossiuspers.
- Hakvoort, J. & H. Klaassen (2007), *Transparant, maar niet doorzichtig!*, paper NPM-seminar Vrije Universiteit Amsterdam.
- Hale, T. (2008), Transparency, accountability, and global governance, *Global Governance*, 14(1), p. 73-94.
- Harper, R.H.R. (2010), *Texture: Human expression in the age of communications overload*, Cambridge: MIT Press.
- Hart, P. 't (2011), Van Slingelandtlesing, Den Haag, 13 oktober 2011, te verschijnen in *Bestuurskunde*.
- Hassink, H., M. de Vries & L. Bollen (2007), A content analysis of whistleblowing policies of leading European companies, in: *Journal of Business Ethics*, 75, p. 25-44.
- Heald, D. (2006a), Varieties of transparency, in: Chr. Hood & D. Heald (eds.), *Transparency: The key to better governance?*, London: Oxford University Press.
- Heald, D. (2006b), Transparency as an instrumental value, in: Chr. Hood & D. Heald (eds.), *Transparency: The key to better governance?*, London: Oxford University Press.
- Heald, D. (2010), *The transparency of public expenditure and its substitutes*, paper 10th Anniversary Conference Utrecht School of Governance, 19-20 november 2010.
- Héritier, A. (2003), Composite democracy in Europe: The role of transparency and access to information, in: *Journal of European Public Policy*, 105, p. 814-833.
- Heuvel, J.H.J. van den (2007), *Fatsoenlijk en onbaatzuchtig besturen*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hillebrandt, M. (2011), *Opening up: The Council's changing discourse on transparency of the European Union* (thesis), Utrecht: Utrecht School of Governance.
- Hirschman, A.O. (1970), *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states*, Cambridge: Harvard University Press.
- Hood, Chr. (2006), Transparency in historical perspective, in: Hood, Chr. & D. Heald (eds.) (2006), *Transparency: The key to better governance?* London: Oxford University Press.
- Hood, Chr. (2011), *The blame game: Spin, bureaucracy, and self-preservation in government*, Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Hood, Chr. & D. Heald (eds.) (2006), *Transparency: The key to better governance?* London: Oxford University Press.
- Hoogerwerf, A. (1987), Beleid berust op veronderstellingen: De beleidstheorie, in: P. Lehning & J. Simonis (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Amsterdam: Boom, p. 23-40.
- Hoogerwerf, A. (red.) (1992), *Het ontwerpen van beleid*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Houston, B. (2010), Freedom of information acts: Promises and realities, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- Hummels, H. & E. Karssing (2000), Ethiek organiseren, in: R. Jeurissen (red.), *Bedrijfsethiek: Een goede zaak*, Assen: Van Gorcum, p. 196-224.



- Huther, J. & A. Shah (1998), *Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralization*, The World Bank.
- Huther, J. & A. Shah (2000), *Anti-corruption policies and programs: A framework for evaluation*, Policy research paper 2501, The World Bank, Operations Evaluation Department.
- International Monetary Fund (2001) factsheet Transparency (april 2001), via [www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/042601b.htm](http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2001/042601b.htm).
- International Monetary Fund (2006), *Key trends in implementation of the Fund's transparency policy*.
- International Monetary Fund (2007), *Key trends in implementation of the Fund's transparency policy*.
- International Monetary Fund (2008), *Key trends in implementation of the Fund's transparency policy*.
- International Monetary Fund (2010), *Key trends in implementation of the Fund's transparency policy*.
- Jagt, R. van der (2004), *Corporate reputatiemanagement: Bouwen aan vertrouwen in het transparantietijdperk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Janssen Groesbeek, M. (2009), *Duurzamer ondernemen*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Business Contact.
- Janssens, F.J.G. (2005), *Toezicht in discussie: Over onderwijstoezicht en educational governance*, oratie Universiteit Twente.
- Jay, M. (1993), *Downcast eyes: The denigration of vision in twentieth-century French thought*, London: The University Press Group.
- Jeff, J. & J. Harper (2010), Open government: The privacy imperative, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- Jeurissen, R.J.M. (red.) (2000), *Bedrijfsethiek: Een goede zaak*, Assen: Van Gorcum.
- Kanagretnam et al. 2010, Trust and reciprocity with transparency and repeated interactions, in: *Journal of business research*, Vol 63(3), p. 241-247.
- Kierkegaard, S. (2009), Open access to public documents: More secrecy, less transparency!, in: *Computer law & security review*, 25, p. 3-27.
- Klaassen, P. (2010), Wetenschapstudies op de financiële markt, in: *Krisis, tijdschrift voor actuele filosofie*, (1), p. 133-139.
- Klinkers, L. (2009), Gebrek aan politiek vakmanschap, in: F. Ankersmit & L. Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat*, Amsterdam: Van Gennep.
- Koelkebeck, T. (2010), Transparency inside out, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- Korsten, A.F.A. & F.L. Leeuw (1997), Handleidingen in het openbaar bestuur, in: *Bestuurskunde*, 6(8), p. 332-349.
- Krumholz, S. (2010), Going 2.0: Why OpenSecrets.org opted for full frontal data sharing, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- Kuitenbrouwer, J. (2010), *De woorden van Wilders en waarom ze werken*, Amsterdam: De Bezige Bij.
- Lathrop, D. & L. Ruma (eds.) (2010), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- Leeuw, F.L. (2003), Reconstructing program theories: Methods available and problems to be solved, in: *American Journal of Evaluation*, 24(1), p. 5-20.
- Leeuw, F., J.S. Kerseboom & R. Elte (red.) (2007), *Turven, tellen, toetsen: Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Leeuw, A.J.C. de (1988), *Organisaties: Management, analyse, ontwerp en verandering* (3e druk), Assen: Van Gorcum.
- Lessig, L. (2009), Against transparency: The perils of openness in government, in: *The New Republic*, [www.tnr.com](http://www.tnr.com).
- Levin, D.M. (1993), *Modernity and the hegemony of vision*, Berkeley: University of California.
- Limperg, Th. (1932), De functie van den accountant en de leer van het gewekte vertrouwen, in *MAB*, 9(2), p. 17-20; 9(9), p. 151-154; 10(9), p. 173-177; 10(10), p. 193-197.
- Luhmann, N. (2000) [1996], *The reality of the mass media*, Stanford: Stanford University Press.

- Lumby, J. (2009), Performativity and identity: mechanisms of exclusion' in: *Journal of Educational Policy*, 24(3), p. 353-369.
- Macesich, G. (1987), *Monetary policy and rational expectations*, New York: Praeger.
- MacKenzie, D., F. Muniesa & L. Siu (eds.) (2006), *Do economists make markets? On the performativity of economics*, Princeton: Princeton University Press.
- Majone, G. (2000), The credibility crisis of community regulation, in: *Journal of Common Market Studies*, 38(2), p. 273-302.
- Malamud, C. (2010), By the people, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- McKnight, D.H. & Chervany, N.L. (2001), Trust and distrust definitions: One bite at a time, in: R. Falcone, M. Singh & Y.-H. Tan (eds.), *Trust in cybersocieties : Integrating the human and artificial perspectives*, Heidelberg: Springer Verlag GmbH.
- Meijer, A. (2003), De doorzichtige overheid, in: *Bestuurskunde*, 12(5), p. 220-229.
- Meijer, A. (2004), *Vreemde ogen dwingen: De betekenis van internet voor maatschappelijke controle in de publieke sector*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Meijer, A., S. Grimmelikhuizen & G.J. Brandsma (2009), Transparantie als fictieve verantwoording, in: M. Bovens en T. Schillemans, *Handboek publieke verantwoording*, Den Haag: LEMMA.
- Meijer, A., M. Hillebrandt, D. Curtin & G.J. Brandsma (2010), *Open government: Connecting discourses on transparency and participation*, paper 10th Anniversary Conference Utrecht School of Governance, 19-20 november 2010.
- Meijer, A. en V. Homburg (2009), Disclosure and compliance: the 'pillory' as an innovative regulatory instrument, in *Information Polity* 14: 263-278.
- Mertens, F.J.H. (2006), *Toezicht in een polycentrische samenleving*, oratie Technische Universiteit Delft.
- Meurs, P. (2008), *Sociaal vertrouwen: Een kwestie van durf*, (Verwey-Jonker-/SER-lezing), Den Haag: SER.
- Michels, A.M.B. (2002), Een halve eeuw overheidssturing: Voorstudie, in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Bevrijdende kaders: Sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, nr. 24.
- Michels, F.C.M.A. (2007), *Te kijk gezet*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Michener, G. & K. Bersch (2011), *Conceptualizing the quality of transparency*, paper 1st Global Conference on Transparency, Newark.
- Mil, B. van et al. (2008), *Prestaties afspreken doe je zo! Lessen over outputsturing uit acht sectoren*, Assen: Van Gorcum.
- Miller, E.S. (2010), Disrupting Washington's golden rule, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- Ministerie van BZK (2009), *Nederlandse code voor goed openbaar bestuur: Beginselen van deugdelijk bestuur*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Ministerie van BZK (2004) Kaderstellende visie op toezicht TK 27 831 nr. 8 en nr. 15. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Ministerie van VWS (2005), *Waarde, waardering en waardigheid*, Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Mintzberg, H. (1983), *Structure in fives: Designing effective organizations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Montfort, K. van (2006), *Met en weten* (inaugurele rede), Breukelen: Nyenrode Business Universiteit.
- Moor, M. (2012), *Tussen de regels. Een esthetische beschouwing over geweld van organisatie*, Utrecht: IJzer.
- Moor-van Vugt, A.J.C. de (2001), *Toezicht achter matglas: Over de betekenis van transparantie voor toezicht op de naleving van regelgeving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Morgan, G. (1986), *Images of organization*, London: Sage.
- Naurin, D. (2002), *Taking transparency seriously*, SEI Working paper No. 59.
- Newman, D. (2010), Case Study: MAPLight.org, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- Noordegraaf-Eelens, L. (2010), *Contested communication: A critical analysis of Central Bank Speech*, (dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam).

- Nooteboom, B. (2006), Vormen en bronnen van vertrouwen, in: *MAB*, 80(1-2), p. 8-16.
- Noveck, B.S. (2010), The single point of failure, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- O'Neill, O. (2002), *A question of trust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Neill, O. (2006), Transparency and the ethics of communication, in: Chr. Hood & D. Heald (eds.), *Transparency: The key to better governance?*, London: Oxford University Press.
- O'Reilly, T. (2010), Government as a platform, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- Oenen, G. van (2010), Medialogica 2.0: Politiek, burger en interactieve metaalmoeheid, in: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011), *De regels van het spel* (preadvies), Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Oliver, R.W. (2004), *What is transparency?*, New York: McGraw-Hill.
- Ossewaarde, R. (2006), *Eigen verantwoordelijkheid: Bevrijding of beheersing?*, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Amsterdam: SWP.
- Ottow, A.T. (2009), *De markt meester? De zoektocht naar nieuwe vormen van toezicht* (oratie Rijksuniversiteit Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Phillips, L. & M.W. Jorgensen (2006), *Discourse analysis as theory and method*, London: Sage.
- Pleijter, A. (2006), *Typen en logica van kwalitatieve inhoudsanalyse in de communicatiewetenschap* (dissertatie Radboud Universiteit Nijmegen), Ubbergen: Tandem Felix.
- Popper, K.R. (2007) [1962, 1966], *De open samenleving en haar vijanden*, Rotterdam: Lemniscaat.
- Power, M. (1997), *The audit society: Rituals of verification*, Oxford: Oxford University Press.
- Prat, A. (2006), The more closely we are watched, the better we behave?, in: Chr. Hood & D. Heald (eds.), *Transparency, the key to better governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003a), *Bevrijdende kaders: Sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag, nr. 24.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003b), *Medialogica*, Den Haag, nr. 26.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006), *Verschil maken: Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat* (advies 38), Amsterdam: SWP.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2008), *De ontkokering voorbij: Slim organiseren voor meer regelruimte*, Amsterdam: SWP.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2011), *De regels van het spel* (preadvies), Den Haag.
- Raad voor Openbaar Bestuur (2004), *Benoemingen in het openbaar bestuur: Transparant, onderbouwd en functioneel*. Den Haag.
- Rathenau Instituut (1996), *Electronische toegankelijkheid van overheidsinformatie*, Amsterdam: Cramwinckel, R16.
- Rawlins, B.L. (2008), Measuring the relationship between organizational transparency and employee trust, in: *Public Relations Journal* Vol. 2, No. 2.
- Reich, B. (2010), Citizen's view of open government, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- Ridder, J. de (2004), *Een goede raad voor toezicht* (oratie Rijksuniversiteit Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Rigotti, E. & A. Rocci (2005), From argument analysis to cultural keywords (and back again), in: F. van Eemeren & P. Houtlosser, *Argumentation in practice*, Amsterdam: John Benjamins Publishing Company.
- Roberts, A. (2010a), *Transparency in the digital age*, paper 10th Anniversary Conference Utrecht School of Governance, 19-20 november 2010.
- Roberts, A. (2010b), The rise and fall of discipline, in: *Public Administration Review*, December 2010.
- Roe, E. (1994), *Narrative policy analysis: Theory and practice*, Durham/London: Duke University Press.
- Sabatier, P. (1988), An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein, in: *Policy Sciences*, 21, p. 129-168.
- Sacks, O. (2010), *Het innerlijk oog*, Amsterdam: Meulenhoff.

- Santiso, C. (2001), Good governance and aid effectiveness: The World Bank and conditionality, in: *The Georgetown Public Policy Review*, 7(1), p. 1-22.
- Savage, J.D. (2006), Budgetary transparency in the EMU, in: Chr. Hood & D. Heald (eds) (2006), *Transparency: The key to better governance?*, London: Oxford University Press.
- Schellens, P. & M. Steehouder (red.) (2008), *Tekstanalyse: Methoden en toepassingen*, Assen: Van Gorcum.
- Schillemans, Th. (2007), *Verantwoording in de schaduw van de macht: Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties* (dissertatie Universiteit van Tilburg), Den Haag: Lemma.
- Schillemans, Th. (2008), Redundant accountability: The joint impact of horizontal and vertical accountability on autonomous agencies, in: *Public Administration Quarterly*, 34(3), p. .
- Scholtes, E. (1982), *De achterkant van het beleid*, (scriptie Rijksuniversiteit Leiden)
- Scholtes, E. (2007a), Kennen is kunnen? Over transparantie in het onderwijsbeleid, in: *Essays over beleidsinstrumenten in het onderwijs*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Scholtes, E. (2007b), Toezichhouders en transparantie, in: F. Leeuw, J.S. Kerseboom & R. Elte (red.), *Turven, tellen, toetsen: Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Scholtes, E. (2008), Wat verheldert transparantie?, in: M. Dubbeldam e.a. (red.), *Leven in structuren*, Amstelveen: Lente publishers.
- Scholtes, H.H.M. (1993), *Sturen en gestuurd worden: De weerbarstige praktijk in overheidsorganisaties*, Amsterdam: Bakkenist Management Consultants.
- Schoot, T. (2006), *Clïentgecentreerde zorg: balanceren tussen het perspectief van de clienten en zorgverleners in de thuiszorg*, (dissertatie Universiteit Maastricht), Universitaire pers Maastricht.
- Schrier, B. (2010), Toads on the road to open government data, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- Schuyt, K. en I. Verhoeven (2003), Institutioneel vertrouwen als bron van legitimiteit, in: *Openbaar bestuur*, nr 3 p11-14.
- Schwartz, B. (2004), *The paradox of choice: Why more is less*, New York: Harper Perennial.
- Scott, J.C. (1998), *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*, New Haven, London: Yale University Press.
- Scott, W.R. (1995), *Institutions and organizations*, Thousand Oaks: Sage.
- Searle, J.R. (1969), *Speech acts: An essay in the philosophy of language*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sengers, L. (red.) (2009), *Onderzoeksjournalistiek: Researchproces van idee tot verhaal*, Tiel/Amsterdam: Uitgeverij Lannoo/Amsterdam University Press.
- SEO (2003), *Aan de schandpaal: Economische betekenis van 'naming and shaming'*, Amsterdam.
- SEO (2005), *Nederland toezichtland: Een economisch perspectief*, Amsterdam.
- Sifry, M.L. (2011), *WikiLeaks and the age of transparency*, New Haven/London: Yale University Press.
- Simon, C. (2011), *En toen wisten we alles: Een pleidooi voor oppervlakkigheid*, Amsterdam: Ambo.
- Sitkin, S.B. & E. George (2005), Managerial trustbuilding through the use of legitimating formal and informal control mechanisms, in: *International sociology*, 20(3), p. 307-338.
- Slob, M. (2006), *Zeker weten: In gesprek met politici, bestuurders en wetenschappers over omgaan met onzekerheid*, Den Haag: Rathenau Instituut.
- Snellen, I.Th.M. (1994), ICT: A revolutionary force in public administration?, in: *Informization in the public sector*, 3, p. 283-304.
- Snow, D.A. & R.D. Benford (1988), Ideology, frame resonance and participant mobilization, in: *International Social Movement Research*, 1, p. 197-219.
- Spek, J. van der et al. (2009), *Het gezicht van de staat*, Breda/Den Haag: Graphic Design Museum/ NSOB.
- Sorensen, S. (2008), *Seeing dark things: the philosophy of shadows*, Oxford: Oxford University Press.
- Steen, M. van der (2009) *Een sterk verhaal. Een analyse van het discours over vergrijzing*, dissertatie Universiteit van Tilburg, z.p.: Uitgeverij Lemma
- Steen, M. van der & M. van Twist (2008), *Repertoires voor regelreductie: De goede bedoelingen voorbij*, Den Haag: InAxis.
- Steenbruggen, J.G.M. (2004), Transparantie van overheidsinformatie: Naar een moderne overheid?, in: *GeoNieuws*, (4), p. 19-25.

- Steur, B., M. Thaens & E. Wetstein (red.) (2010), *Dromen van democratie en bestuur: Bestuurskundige verkenningen naar aanleiding van het Festival der Bestuurskunde 4.0 en 6.0*, Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Stol, H.R. (2009), *A framework for evidence-based policy making using IT: A systems approach* (dissertatie Universiteit Leiden), Delft: Eburon.
- Stone, D. (2002) [1998], *Policy paradox: The art of political decision making* (revised edition), New York: Norton & company.
- Strathern, M. (2000), The tyranny of transparency, in: *British Educational Research Journal*, 26(3), p. 309-321.
- Strikwerda, H. (2008), *Multidimensionele organisaties*, Assen: Van Gorcum.
- Sunstein, C. (2003), *Why societies need dissent*, Cambridge: Harvard University Press.
- Surowiecki, J. (2004), *Wisdom of crowds: Why the many are smarter than the few*, London: Little Brown Book Group.
- Swartz, A., (2010), When is transparency useful?, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- Tauberer, J. (2010), Case study: Gov.track.us, in: D. Lathrop & L. Ruma (eds.), *Open government: Collaboration, transparency and participation in practice*, Sebastopol: O'Reilly.
- Teisman, G.R. (2001), *Ruimte mobiliseren voor coöperatief besturen: Over management in netwerksamenlevingen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Thiel, S. van (2009), Het legenessyndroom: Ministeries na verzelfstandiging, in: F. Ankersmit & L. Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat*, Amsterdam: Van Gennep.
- Thiel, S. van & F.L. Leeuw (2003), De prestatieparadox in de publieke sector, in: *Beleidswetenschap*, 17(2), p. 123-144.
- Thijn, E. van & T. Cardoso Ribeiro (2004), *De informatieparadox: Een blinde vlek in het openbaar bestuur*, Utrecht: Lemma
- Tiemeijer, W.L. (2006), *Het geheim van de burger*, Amsterdam: Aksant.
- Tonkens, E. (2006), *De bal bij de burger: Burgerschap in een pluriforme dynamische samenleving*, oratie Universiteit van Amsterdam.
- Tonkens, E. (2008), *Mondige burgers, getemde professionals: Marktwerking en professionaliteit in de publieke sector* (4e druk), Amsterdam: Van Gennep.
- Tonkens, E. (2009), Marktwerking in de zorg: Duur, bureaucratisch en demotiverend, in: F. Ankersmit & L. Klinkers (red.), *De tien plagen van de staat*, Amsterdam: Van Gennep.
- Toulmin, S.E. (2003) [1958], *The uses of argument*, updated edition, Cambridge: Cambridge University Press.
- Transparency International/Göttingen University (1996), Corruption Index, op [www.gwdg.de/~uwww/icr.htm](http://www.gwdg.de/~uwww/icr.htm).
- Trappenburg, M. (2008), *Genoeg is genoeg: Over gezondheidszorg en democratie*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Trommel, W. (2009), *Gulzig bestuur*, Den Haag: Lemma.
- Tsoukas, H. (1997), The tyranny of light, in: *Futures*, 29(9), p. 827-843.
- Twist, M. van (1994), *Verbale vernieuwing: Aantekeningen over de kunst van bestuurskunde*, Den Haag: VUGA Uitgeverij.
- Universiteit van Tilburg (2004), *Over wetten en praktische bezwaren: Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Vattimo, G. (1992), *The transparent society*, Cambridge: Polity Press.
- Veld, R.J. in 't (red.) (1999), *Sturingswaan en ontnuchtering*, Utrecht: Lemma.
- Verhoeven, G. & P.J. Schellens (2008), Argumentatieanalyse, in: P. Schellens & M. Steehouder (red.), *Tekstanalyse: Methoden en toepassingen*, Assen: Van Gorcum.
- Vermaak, H. (2009), *Plezier beleven aan taaiere vraagstukken*, Deventer: Kluwer.
- Vijlder, F. de & A. Westerhuis (2002), *Meervoudige publieke verantwoording: Een aanzet tot conceptualisering en een verkenning van de praktijk*, Amsterdam: Max Goote Kenniscentrum.
- Visser, R.K. (2008), *In dienst van het algemeen belang: Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*, Amsterdam: Boom.

- Vleugels, R. (2009), *Wobben in Nederland*, in: L. Sengers (red.), *Onderzoeksjournalistiek: Researchproces van idee tot verhaal*, Tiel/Amsterdam: Lannoo/Amsterdam University Press.
- VWS-commissie administratieve lasten in de zorg (2006), *Een kwestie van vertrouwen: Over transparantie en verantwoorden in de zorg en het terugdringen van administratieve lasten*, Den Haag.
- Waard, D. de (2008), *Toezicht op maatschappelijk verantwoord ondernemen. Over de taakopvatting van commissarissen*, Assen: Van Gorcum
- Wageningen University (2006), *Voorontwerp algemene wet overheidsinformatie*, [www.law.wur.nl/NL/WOB](http://www.law.wur.nl/NL/WOB).
- Wallage, Ph. (2005), De actuele waarde van Limpergiaans vertrouwen, in: *MAB*, april 2005, p. 125-131.
- Weber, M. (1978a) [1922], *Economy and society: An outline of interpretive sociology, Volume I*, Los Angeles: University of California Press.
- Weber, M. (1978b) [1922], *Economy and society: An outline of interpretive sociology, Volume II*, Los Angeles: University of California Press.
- Weick, K. (1995), *Sensemaking in organizations*, Thousand Oaks [etc]: Sage.
- Welch, E. (2010), *The relationship between transparency and participative government: A study of local governments in the United States*, paper 10th anniversary conference Utrecht School of Governance, 19-20 november 2010.
- Wester, F. (1987), *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*, Bussum: Coutinho.
- Wildschut, K.P.G. (1988), Vertrouwensleer en verwachtingskloof, in: *De Accountant*, (6), p. 263-266.
- Wolthuis, D.-J. (2006), *Transparant inspecteren: De onderwijsinspectie en een modeverschijnsel* (scriptie Rijksuniversiteit Groningen).
- Woods, N. (2000), The challenge of good governance for the IMF and the World Bank themselves, in: *World Development*, 28(5), p. 823-841.
- Woods, N. (2001), Making the IMF and the World Bank more accountable, in: *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 77(1), p. 83-100.
- WRR (2000), *Het borgen van publiek belang*, nr. 56. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2004), *Bewijzen van publieke dienstverlening*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Yin, R.K. (2002), *Case study research: Design and methods* (3rd edition), Thousand Oaks/London: Sage.
- Zaller, J.R. (1992), *The nature and origin of mass opinion*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Zarefski, D. (1995), Argumentation in the tradition of speech communication studies, in: F. van Eemeren et al. (eds.), *Perspectives and approaches: Proceedings of the third international conference on argumentation*, Vol. 1, p. 32-52.
- Zarefski, D. (2004), Presidential rhetoric and the power of definition, in: *Presidential Studies Quarterly*, 34(3), p. 607-619.
- Zouridis, S. (z.j.), *Wegen naar vertrouwen: Over de kwaliteit van de overheid en het vertrouwen van burgers*, Leusden: BMC.
- Zouridis, S. (2009), *De dynamiek van bestuur en recht*, Den Haag: Lemma.
- Zwamborn, R. (2007), De toezichthoudende professional: De toezichtprofessie gezien vanuit het motief van toezicht, in: F. Leeuw, J.S. Kerseboom & R. Elte (red.), *Turven, tellen, toetsen: Over toezicht, inspectie, handhaving en evaluatie en hun maatschappelijke betekenis in Nederland*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.



# Bijlagen

A large, white, serif capital letter 'B' is positioned in the bottom right corner of the page. It is overlaid on a complex, abstract geometric design consisting of several overlapping polygons in various shades of teal and light blue. The letter 'B' is centered within the composition of these shapes.





## Bijlage A    Synoniemen, verwante begrippen en zegswijzen van ‘transparant(ie)’ en hun tegenstellingen

Een manier om de betekenis van ambigue woorden op het spoor te komen is om te kijken naar de synoniemen en antoniemen, zoals onder anderen Van Gunsteren (2003) aangeeft. Baume hanteerde dit startpunt in haar zoektocht naar ‘transparency’ in vroeger tijden (Baume 2011).

Onderstaande verzameling illustreert de veelvormigheid van het begrip.

Synoniem, verwant begrip, zegswijze	
<i>In de letterlijke betekenis</i>	<i>Tegenstelling</i>
helder	vaag
duidelijk	onduidelijk
eenduidig	meervoudig, verwarrend
zichtbaar	onzichtbaar, verborgen
onthullen	verhullen, afdekken
belichten	verduisteren
doorzichtig	ondoorzichtig, mat
zichtbaar	onzichtbaar, aan het oog onttrokken
<i>Gebruikt als analogie</i>	<i>Tegenstelling</i>
zonlicht	schaduw
helder	verwarrend
juist	onjuist
begrijpelijk	onbegrijpelijk
correct	misleitend
kenbaar	onkenbaar, onbekend
voorspelbaar	onvoorspelbaar
navolgbaar	onnavolgbaar, niet reproduceerbaar, niet wetenschappelijk
openheid	geslotenheid, beslotenheid
open	dicht, toe, gesloten, besloten
openbaar	geheim, vertrouwelijk
openbaar maken	embargo opleggen
openheid	geheimhouding, beslotenheid
openheid van zaken	spreekverbod
in alle openheid	achter gesloten deuren
aan het licht brengen	toedekken
expliciet	impliciet
zonneklaar	mythisch, mystiek, raadselachtig
klare taal	geheimtaal – encryptie
publiceren	geheimhouden, censureren
telefonische meldpunten	Meld Misdaad Anoniem, Kliklijn

<i>Gebruikt als metafoor</i>	<i>Tegenstelling</i>
NAW@-gegevens	privacy
te vertrouwen	niet te vertrouwen, te wantrouwen
integer	corrupt, onbetrouwbaar
klokkenluider	doofpot
parlement	torentjesoverleg
debat in Tweede Kamer	achterkamertjes
formeel uitbrengen	lekkers
persconferentie	spindoctor
mediaoffensief	stille diplomatie
glazen huis	ivoren toren
BN'er	anonymus
je echte naam	pseudoniem
public domain, open source	copyright, patent
in spotlights	in coulissen
delen	afschermen
op straat gooien	binnenskamers houden
ontmaskeren	maskeren
coming out	taboe

## Bijlage B Varianten van ‘transparantie’

Variant	Betekenis	Bron
<i>Aanleiding</i>		
Formele transparantie	Ingegeven door wantrouwen en de behoefte alle aspecten van een contract dicht te timmeren om zo nodig de contractpartner aansprakelijk te kunnen stellen	Graafland en Eijffinger 2004
Informele transparantie	Informatie van een jou bekend persoon krijgen	Scholtes 2007a en 2007b
Onvrijwillige transparantie	Het feit dat we allemaal onderhevig zijn aan onopgemerkt gezien worden	Bennis et al. 2008
Nieuwe transparantie	Zonder slinksheid of geheimhouding; open; eerlijk	Bennis et al. 2008
Sociale transparantie	Is vrijwillig en informeel	Etzioni 2010
<i>Vormkwesties</i>		
<i>Institutional transparency</i>	‘Mechanism that facilitates the release of information about policies, capabilities, and preferences to outside parties’	Finel en Lord 1999
Financiële transparantie	Louter beperkt tot verantwoording over financiën	Florini 1999
<i>New transparency</i>	Actief, proactief handelen, gericht op <i>real life</i> , <i>real time</i> verzoeken	Oliver 2004
Informationele transparantie	Meer data worden geregistreerd	Curtin en Meijer 2006
Analytische transparantie	ICT biedt meer mogelijkheden om te analyseren	Curtin en Meijer 2006
<i>Clear transparency</i>	Werpt licht op het gedrag van instituties, die geïnteresseerden in de gelegenheid stelt om aan te dringen op constructieve veranderingen	Fox 2007b
Proactieve transparantie	Individen en organisaties geven zelf aan waar ze op aangesproken willen worden	Meurs 2008
Gemedieerde transparantie	Via massamedia of interactieve media informatie verkrijgen	Meijer 2009
Transparante transparantie	De technische systemen onthullen de wijze waarop zij persoonlijke gegevens verzamelen en bewaren	Jeff en Harper 2010

Variant	Betekenis	Bron
<i>Relationeel</i>		
<i>Clear transparency</i>	Werpt licht op het gedrag van instituties, zodat we in de gelegenheid zijn aan te dringen op verandering	Fox 2007b
<i>Directed transparency</i>	'Willing to be transparent if it is able to exercise full control over the ways in which this happened'	Hillebrandt 2011
Ongepaste transparantie	Net iets te veel zeggen; wel correct en relevant, maar gezien mogelijke effecten toch ongewenst	Noordegraaf-Eelens 2010
Wederkerige transparantie	Overheid weet van alles over ons; wij mogen de overheid ter verantwoording roepen	Brin 1998
<i>Beperkte of nadelige versies</i>		
Hypertransparantie	Ongewild openbaar worden van informatie, bijvoorbeeld via Facebook	Bennis et al. 2008
<i>Fuzzy transparency</i>	Transparantie die niet werkelijk verheldert	Fox 2007b
<i>Failed transparency</i>	Onbetrouwbare informatie, met grote negatieve gevolgen	Fung et al. 2007
Pseudotransparantie	Formeel voldoen aan vereisten, zonder betekenisvolle informatie te verstrekken	Scholtes 2007a
Partiële transparantie	Niet alles, niet voor iedereen, niet compleet, ter verantwoording roepen leidt niet tot sancties	Meijer en Brandsma 2009
Selectieve transparantie	Bewust uitsluiten of achterhouden van bepaalde informatie	Meijer en Brandsma 2009
<i>Forced transparency</i>	Afgedwongen informatie, zoals via de Wob, lekken, WikiLeaks	Meijer et al. 2010

## Bijlage C Definities van transparantie in de literatuur

---

### *Beschikbaar stellen van overheidsinformatie*

---

- toegankelijkheid:
  - juridisch openstellen of openstaan van informatie; is noodzakelijke voorwaarde
  - bereikbaarheid: vindbaarheid, de plaats, de tijd, de kosten van het raadplegen
  - bruikbaarheid: begrijpelijkheid, hoedanigheden die de geschiktheid van de informatie beïnvloeden
  - vorm van toegang: inzage, kopie, uittreksel, geven van inlichtingen
  - wijze van presentatie
  - aard van het medium (Beers 1996)
- 'transparantie, die vraagt dat de werking van het informatiesysteem voor de gebruiker zichtbaar en begrijpelijk is' (Bovens 1998)
- 'dat wil zeggen de mate van detail, de consistentie, de "eenvoud" en de tijdigheid' (Cools 2006)
- 'the full, accurate, and timely disclosure of information' (Stol 2009)
- "'beschikbaarheid van informatie online" is de hedendaagse definitie van transparantie' (Miller 2010)
- 'het transparantiebeginsel behelst: duidelijkheid, kenbaarheid, voorzienbaarheid van het recht en de rechtstoepassing, toegang tot informatie' (Grundmann-van de Krol 2010)

---

### *Ten dienste van verantwoording afleggen*

---

- 'Legal, political and institutional structures that make information about the internal characteristics of government and society available to actors both inside and outside of the domestic political system' (Finel en Lord 1999)
  - 'the release of information by institutions that is relevant to evaluating those institutions' (Florini 1999)
  - *Institutional transparency*: 'mechanism that facilitate the release of information about policies, capabilities, and preferences to outside parties.' (Coterell 1999)
  - 'the process through which public authorities make decisions should be understandable and open; the decisions themselves should be reasoned; as far as possible, the information on which the decisions are based should be available to the public.' (de Europese ombudsman, Jacob Söderman, geciteerd in Curtin en Meijer 2006)
  - 'Kortom, transparantie "is het actief openbaar maken van informatie van of over een overheidsinstantie waardoor externe partijen haar organisatie, interne functioneren en prestaties kunnen waarnemen."'
  - 'developing indicators and publishing the results' (Damman 2010)
  - 'the principle of enabling the public to gain information about the operations and structures of a given entity.' (Etzioni 2010)
-

---

### Houding

---

- 'Transparency is the opposite of secrecy. (...) Transparency is a choice, encouraged by changing attitudes about what constitutes appropriate behaviour.' (Florini 1999)
  - 'It is the duty of civil servants, managers and trustees to act visibly, predictably and understandably.' (Transparency International)
  - 'An institution is transparent if it makes its behavior and motives readily knowable to interested parties.' (Hale 2008)
  - Bennis et al. (2008) wijzen op de verbreding: tegenwoordig staat het naast letterlijk doorzichtig ook voor 'zonder slinksheid of geheimhouding; open; eerlijk'. En als een leider het gebruikt: 'met de impliciete belofte dat zijn beweringen waar zijn en zijn motieven zuiver'.
- 

### Misstanden benoemen

---

- 'a principle that allows those affected by administrative decisions, business transactions of charitable work to know not only the basic facts and figures but also the mechanisms and processes.' (Transparency International)
  - 'the disclosure by organization members (former of current) of illegal, immoral, of illegitimate practices under the control of employers, to persons or organizations that may be able to effect action' (Hassink et al. 2007)
  - 'openbaarmaking van informatie door overheidsinstanties als middel om personen, bedrijven of instellingen dan wel diensten of producten daarvan in een kwaad daglicht te stellen, doorgaans omdat ze wettelijke voorschriften (zouden) hebben overtreden.'<sup>1</sup> (Michels 2007)
  - 'disclose, or "name and shame"' (Van Erp 2010)
- 

1 Michels omschrijft ook de positieve variant, *naming and faming*: 'openbaarmaking van informatie door overheidsinstanties omtrent om personen, bedrijven of instellingen dan wel diensten of producten, waarbij wordt aangegeven wie of wat de best presterenden van een populatie zijn, bijvoorbeeld welke van de onderzochte bedrijven in een branche zich het best aan de wet houden, het best aan bepaalde kwaliteitsmaatstaven voldoen etc.'

## Bijlage D Nadere verantwoording van de gevolgde werkwijzen

### 1. Voorbereiding

Een belangrijke keuze in de voorbereidende fase was het verleggen van de aanvankelijke focus van het onderzoek. Niet 'transparantie en toezicht', maar het fenomeen transparantie zélf kwam centraal te staan, en wel in de vorm van het begrip zoals gebruikt in het politiek-bestuurlijk discours.

Een belangrijke concrete opbrengst kwam voort uit een reeks van tientallen *queries* op de database Opmaat van de Sdu, en wel op de categorie 'Eerste- en Tweede-Kamerstukken'. Deze is voor het eerst uitgevoerd in 2007 en later aangevuld met de frequenties 2008 en 2009.

Het bevragen van de categorie '1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> Kamerstukken' leidde tot een overzicht van de présence van 'transparantie' in onderscheiden beleidsvelden, -instrumenten en -settings zoals weergegeven in tabel D.1 hierna.

#### *Afbakening 1: categorie te onderzoeken documenten.*

Dit overzicht onderstreepte de relevantie van de herziene onderzoeksvraag: het begrip 'transparant\*' kent een breed en groeiend gebruik in Tweede Kamerstukken.

#### **Box D.1 Indeling documenten in de Sdu-database Opmaat, gehanteerd op aanwijzingen van de Griffie**

- De categorie *Kamerstukken 1e en 2e Kamer* omvat brieven, nota's, wetsvoorstellen, verslagen van nota- en wetgevingsoverleggen en algemene overleggen; deze krijgen een Kamerstuknummer.
- De categorie *Handelingen 1e en 2e Kamer* bestaat uit stenografische verslagen van plenaire debatten over wetsvoorstellen, begrotingsbehandelingen en afrondende debatten na een AO, de zogenaamde VAO's.
- De categorie *Kamervragen* bestaat uit bijlagen bij Handelingen, met vermelding van gestelde vragen en de schriftelijke beantwoording.



**Tabel D.1** Aantal documenten met 'transparant\*' in  
Tweede Kamerstukken, per jaar, per rubriek

Rubrieken Sdu-database	1995	1996	1997	1998	1999
Arbeid	2	11	12	4	15
Basisonderwijs	3	2	7	2	6
Bedrijfsleven en industrie	14	29	28	58	57
Belastingen	3	13	5	11	17
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	2	2	9	5	9
Bouw	0	0	2	1	2
Burgerlijk recht en burgerlijk procesrecht	1	0	2	10	3
Communicatie, media en informatievoorz.	20	18	16	18	28
Consument	3	4	7	13	16
Criminaliteit en openbare orde	3	9	14	16	53
Cultuur en taal	0	1	2	10	16
Energie, water en grondstoffen	5	2	6	10	21
Geld- en kapitaalmarkt	9	10	15	24	14
Geschiedenis en geografie	0	0	0	0	0
Gezondheidszorg	12	16	38	31	49
Handel en economie	16	22	37	51	42
Hoger onderwijs	3	7	15	7	17
Inkomen en rechtspositie	2	1	6	3	14
Internationale betrekkingen	40	50	43	89	138
Landbouw	6	7	5	7	10
Milieu	5	6	13	20	23
Natuur	4	5	5	3	7
Ontwikkelingssamenwerking	14	4	8	16	26
Overheidsfinanciën	5	11	13	25	30
Rechterlijke organisatie	1	5	4	3	8
Rijksbegrotingen	29	48	56	64	117
Ruimtelijke ordening en infrastructuur	1	0	2	5	9
Sociale zekerheid	1	5	9	9	24
Speciaal onderwijs	2	0	8	3	5
Staats- en bestuursrecht	13	29	32	61	77
Strafrecht en strafprocesrecht	0	4	3	3	8
Veeteelt	4	5	2	9	14
Veiligheidsbeleid en defensie	5	7	7	11	24
Verkeer, vervoer en waterstaat	9	9	13	16	51
Visserij	3	6	0	1	8
Volkshuisvesting	2	3	2	5	11
Voortgezet onderwijs	1	3	6	1	8
Vrijtijdsbesteding	0	0	2	1	7
Welzijn	3	5	14	15	22
Wetenschap en technologie	3	5	6	15	21
<b>Totaal # signaleringen 'transparant*'</b>	<b>249</b>	<b>364</b>	<b>474</b>	<b>656</b>	<b>1.027</b>
<b>Aantal signaleringen ontdebeld</b>	<b>145</b>	<b>195</b>	<b>245</b>	<b>332</b>	<b>575</b>

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Totaal
	23	49	31	35	76	67	58	31	56	39	<b>509</b>
	11	26	25	24	26	33	31	23	27	38	<b>284</b>
	66	94	86	72	105	110	82	104	135	124	<b>1.164</b>
	24	34	29	34	38	48	35	54	58	71	<b>474</b>
	14	27	29	27	50	40	34	34	37	36	<b>355</b>
	10	8	13	12	13	12	14	12	14	11	<b>124</b>
	18	21	25	16	37	37	35	26	52	29	<b>312</b>
	45	53	56	57	47	52	51	60	49	45	<b>615</b>
	30	39	35	30	28	47	34	42	50	47	<b>425</b>
	46	48	48	49	89	70	45	57	71	56	<b>674</b>
	21	18	10	10	19	23	35	17	18	20	<b>220</b>
	28	18	40	37	52	39	53	46	64	47	<b>468</b>
	32	42	45	38	38	44	37	71	104	96	<b>619</b>
	0	0	3	0	0	2	3	3	2	6	<b>19</b>
	68	62	48	65	120	113	107	84	147	153	<b>1.113</b>
	66	93	77	58	70	76	90	85	86	67	<b>936</b>
	18	33	26	21	38	42	51	22	4	42	<b>346</b>
	22	25	27	29	51	54	47	19	40	30	<b>370</b>
	129	151	120	147	165	153	147	205	226	214	<b>2.017</b>
	17	20	17	19	21	22	21	32	41	33	<b>278</b>
	22	37	32	31	53	45	43	39	51	44	<b>464</b>
	13	13	18	13	11	19	17	25	37	30	<b>220</b>
	20	29	16	22	23	40	36	27	42	26	<b>349</b>
	91	79	67	69	68	68	60	63	60	29	<b>738</b>
	5	9	4	3	7	7	2	6	3	7	<b>74</b>
	160	167	151	159	170	194	167	173	182	184	<b>2.021</b>
	9	22	22	13	25	30	36	26	19	33	<b>252</b>
	36	40	29	32	76	58	34	38	52	36	<b>479</b>
	5	18	24	19	23	30	24	14	1	29	<b>205</b>
	91	116	110	116	162	176	150	131	175	137	<b>1.576</b>
	13	17	16	8	18	23	11	31	32	22	<b>209</b>
	15	26	23	22	19	26	18	27	38	31	<b>279</b>
	30	18	27	32	40	41	26	30	57	64	<b>419</b>
	45	45	38	58	75	84	94	72	77	81	<b>767</b>
	4	6	4	10	9	9	10	20	21	24	<b>135</b>
	5	10	10	6	13	27	24	9	24	18	<b>169</b>
	14	25	34	28	39	48	33	26	0	46	<b>312</b>
	6	18	7	9	7	8	4	6	15	5	<b>95</b>
	38	36	30	24	68	74	53	48	70	101	<b>601</b>
	23	20	11	13	28	18	32	16	34	21	<b>266</b>
	<b>1.333</b>	<b>1.612</b>	<b>1.463</b>	<b>1.467</b>	<b>2.017</b>	<b>2.109</b>	<b>1.884</b>	<b>1.854</b>	<b>2.271</b>	<b>2.172</b>	<b>18.780</b>
	<b>665</b>	<b>779</b>	<b>647</b>	<b>669</b>	<b>960</b>	<b>971</b>	<b>885</b>	<b>825</b>	<b>1.129</b>	<b>1.077</b>	<b>10.099</b>

De diversiteit (zowel brieven, nota's en wetsvoorstellen van het kabinet als verslagen van overleg met de Tweede Kamer) en aangetroffen aantallen gaven bovendien aanleiding om het onderzoeksmateriaal te beperken tot deze categorie documenten.

*Handelingen* en *Kamervragen* bleven daarmee buiten beschouwing. Kamerstukken worden voorzien van een stuknummer binnen een dossier, zodat een selectieve steekproef van complete dossiers gemaakt kon worden. *Handelingen* en *Kamervragen* krijgen geen stuknummer, maar zijn op datum gearchiveerd en dus lastiger te koppelen aan dossiers.

#### **Box D.2    Frequentie van 'transparant\*' in de Handelingen Tweede Kamer 1995 tot 2010**

De frequentie van 'transparant\*' in de Handelingen is bescheiden, vergeleken met die in de Kamerstukken: in totaal in 1335 documenten, waarvan 686 vallend onder één of meer van de onderzochte rubrieken.

1995	22	2000	109	2005	127
1996	17	2001	113	2006	109
1997	35	2002	74	2007	103
1998	50	2003	96	2008	139
1999	71	2004	140	2009	130

#### **Box D.3    Aantallen Kamervragen met 'transparant\*' gedurende 1995 tot 2010**

In de onderzochte periode zijn in totaal 1081 Kamervragen gesteld waarin transparant\* voorkwam in de vraag en/of in het antwoord. De onderzochte rubrieken waren goed voor 630 stuks (ontdubbeld).

– Bedrijfsleven en industrie	163
– Communicatie, media en informatievoorziening	85
– Gezondheidszorg	204
– Onderwijs	68
– Overheidsfinanciën	50
– Staats- en bestuursrecht	143

### Afbakening 2: onderzoeksperiode

Het onderzoeksmateriaal werd bovendien beperkt tot de periode vanaf 1995. De toename in frequentie van transparantie in Kamerstukken begint dan op gang te komen. Dit spoort met de belangstelling in het wetenschappelijk discours (hoofdstuk 3). Een praktisch argument was dat vanaf dat jaar de Kamerstukken in digitale vorm toegankelijk waren.

Inmiddels heeft de Koninklijke Bibliotheek de omvangrijke operatie afgerond om ook alle Kamerstukken van vóór 1995 te digitaliseren. Sinds eind 2010 zijn deze te benaderen via [www.statengeneraaldigitaal.nl](http://www.statengeneraaldigitaal.nl), maar de zoekfaciliteiten zijn beperkter dan bij Opmaat.

#### Box D.4 'Transparant\*' in Kamerstukken vóór 1995

Een globale raadpleging via [www.statengeneraal.nl](http://www.statengeneraal.nl) leert dat de frequentie van het gebruik van 'transparant\*' in de periode 1990-1995 beperkt was en daarvoor gering.

– van 1865-1866 tot en met 1979-1980	55
– van 1980-81 tot en met 1989-90	173
– van 1990-91 tot en met 1994-95	326

De eerste keer dat 'transparant' voorkomt in een Tweede Kamerdocument was in 1866, toen in het 'Verslag over de staat der Hooge, Middelbare en Lagere scholen' gewag werd gemaakt van een verbod op het gebruik van transparanten in het schrijfonderwijs (TK 81, nr. 2). Het betrof dus de *fysieke* eigenschap. In de honderd jaar daarna ging het ook steeds om de letterlijke betekenis van transparant. In 1967 wordt het begrip voor de eerste keer in een hedendaagse betekenis gebruikt. In een nota over harmonisatie van de belastingen in de EEG wordt gesproken over 'fiscale transparantie' (TK 8 556, nr. 10). Dit is dus enkele jaren later dan de eerste vondst van het hedendaagse transparantie door Michener en Bersch zoals gemeld in hoofdstuk 3, en eveneens in een financiële context gesteld.

## 2. Verkenning: selectie van rubrieken

*'De selectie van materiaal vindt plaats met het oog op theorieontwikkeling en is derhalve te beschouwen als theoretische steekproeftrekking.'* (Pleijter 2006: 24)

Voor de discoursanalyse in het kader van dit onderzoek zijn medio 2008 keuzes gemaakt voor een aantal rubrieken van te onderzoeken documenten. Tegen de achtergrond van de onderzoeksvragen werd de relevantie bepaald door drie factoren. Het element 'historie' werd geoperationaliseerd door 'allang in gebruik'. Om de groeiende populariteit te vatten waren sectoren interessant waar transparantie 'in toenemende mate in zwang' was geraakt. Uit oogpunt van bestuurswetenschappen is de context van beleidsinstrumenten interessant.

Ik heb gekozen voor zes rubrieken:

- twee rubrieken met 'een rijke traditie';
- twee sectoren die een forse groei laten zien;
- twee rubrieken van beleidsinstrumenten.

De traditie is te vinden bij 'Communicatie, media en informatievoorziening' (CMI) en bij 'Bedrijfsleven en industrie'. De gebruiksmogelijkheden en -risico's van informatietechnologie zetten de toon in de beginjaren voor CMI. In de private sector zorgde de accountancy al heel lang voor belangstelling voor transparantie in context van maatschappelijke verantwoording.

Van de sectoren laten 'gezondheidszorg' en 'onderwijs' (de verschillende sectoren<sup>2</sup> gecombineerd) veruit de grootste groei zien.

Uit de rubrieken die gewijd zijn aan beleidsinstrumenten, zijn geselecteerd 'Overheidsfinanciën' en 'Staats- en bestuursrecht'.

#### **Box D.5 Overwegingen bij niet-gekozen rubrieken, die wel een hoge frequentie laten zien**

##### *Traditie*

De aantallen voor 'Handel en economie' waren de eerste jaren vergelijkbaar met die voor 'Bedrijfsleven en industrie'. Vanaf 2001 scoorde B&I hoger; na 2004 gold dat voor H&E. Navraag bij de Sdu gaf inzicht in de samenstellende trefwoorden. De onderwerpen die bij B&I ondergebracht worden, zijn voor dit onderzoek het meest interessant (zie bijlage Dd.1).

##### *Sectoren*

Thans (2011) is duidelijk dat de rubriek 'Geld en kapitaalmarkt' tot de snelle stijgers behoorde vanaf 2007. Tot en met 2006 behoorde deze echter nog niet tot de toppers.

Gezondheidszorg was onmiskenbaar de sector met de grootste toename. Voor onderwijs was dat ook het geval wanneer de aantallen op het niveau van de sector als geheel beschouwd werden, dus voor primair, voortgezet, beroeps- en hoger onderwijs gezamenlijk (maar wel ontdubbeld). Thema's als vergroting van de autonomie en marktwerking die zich in deze sectoren hebben afgespeeld gedurende de onderzoeksperiode, maakten bovendien dat het interessante keuzes waren.

##### *Beleidsinstrumenten*

Bij dit criterium is weloverwogen *niet* gekozen voor de rubrieken met de vroege en hoogste frequenties. Zowel 'Internationale betrekkingen' als 'Rijksbegroting' zou zich onder die criteria onmiddellijk kwalificeren. Van 'Internationale betrekkingen' heb ik afgezien omdat ik in dit onderzoek wil laten zien hoe transparantie een rol speelt in het politiek-bestuurlijk discours over Nederlandse aangelegenheden. Oriëntatie op de documenten in deze rubriek leerde dat de stukken vooral gaan over het overleg in gremia van EU, OESO enzovoort waarin veelal sprake is van het weergeven van in te brengen of ingebrachte standpunten, zonder veel inhoudelijke context.

Een verkenning van documenten in de rubriek 'Rijksbegroting' maakte duidelijk dat het een zeer gefragmenteerd geheel is, met onderwerpen van alle ministeries voor zover ze aan de orde komen in de jaarlijkse begrotingen of beraadslagingen daarover. Ook hier is sprake van summierre beleidsmatige context, zodat een interpretatieve inhoudsanalyse niet goed mogelijk is (Wester 1987).

2 De Sdu onderscheidt de volgende rubrieken: basisonderwijs, beroepsonderwijs en volwassenen-educatie, hoger onderwijs, speciaal onderwijs en voortgezet onderwijs.

Door de combinatie van de onderwijssectoren tot één sector 'onderwijs' zijn 10 van de 40 rubrieken in het onderwijs betrokken. Deze bevatten gezamenlijk (en ontdubbeld) 5080 Tweede Kamerstukken waarin 'transparant\*' voorkomt, ruim 50% van het totaal aantal stukken waarin dat het geval is.

**Box D.6    Aantal documenten met 'transparant\*' per onderzochte rubriek, 1995 tot 2010**

Bedrijfsleven en industrie	615
Communicatie, media en informatievoorziening	1.164
Gezondheidszorg	1.113
Onderwijs	742
Overheidsfinanciën	738
Staats- en bestuursrecht	1.536
<i>Totaal</i>	<i>5.380</i>
<b>Totaal; ontdubbeld</b>	<b>5.080</b>

Uit al deze documenten uit de Sdu-database waarin 'transparant\*' ten minste één maal gebruikt is, zijn de fragmenten verzameld waarin het begrip voorkwam. Deze zijn 'ruim gesneden' om voldoende te kunnen zien van de context waarin het begrip voorkomt. Als 'fragment' beschouwde ik de volledige alinea, gescheiden door witregel ervoor en erna, indien relevant aangevuld met voorgaande passages, paragraaftitel, introductie van opsomming enzovoort. Alle fragmenten zijn, inclusief de aanduiding van de bron (dossiernummer, stuknummer, titel) gekopieerd in Word-documenten. In totaal waren dat circa 3200 pagina's tekst, in de lay-out van Kamerstukken. Deze zijn oriënterend gelezen, parallel aan het bestuderen van literatuur.

### 3. Verkenning: nadere selectie van te onderzoeken documenten

*'Onderzoekers kiezen de te analyseren gevallen omdat ze veronderstellen dat ze het te onderzoeken verschijnsel op een goede manier representeren.'* (Pleijter 2006: 24)

Er is een nadere selectie gemaakt uit de 5080 Kamerstukken. Het selecteren gebeurde op het niveau van dossiers. De *sensitizing concepts* zoals weergegeven in paragraaf 4.2 vormden het richtsnoer. Uitgangspunt was om per rubriek circa 10 dossiers te kiezen, en per rubriek te komen tot een verdeling over de verschillende *sensitizing concepts*. Echter, niet elk *sensitizing concept* was terug te vinden in de titels van dossiers van de gekozen rubrieken.

**Box D.7 Voorbeeld weergave Inventarisatie uit Sdu-database**

1222. 20-04-1995, Kamerstuk 1994-1995, 23673, nr. 4, Tweede Kamer

Agentschappen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat; Brief minister over verzelfstandiging van de directie Operationele Zaken

1223. 22-03-1995, Kamerstuk 1994-1995, 21427, nr. 107, Tweede Kamer

Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing; Brief minister en staatssecretaris met notitie Uitgangspunten vernieuwing bestuurlijke organisatie

1211. 18-12-1995, Kamerstuk 1995-1996, 21427, nr. 125, Tweede Kamer

Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing; Verslag algemeen overleg

1212. 16-11-1995, Kamerstuk 1995-1996, 21109, nr. 84, Tweede Kamer

Uitvoering EG-Richtlijnen; Verslag algemeen overleg

Op basis van de dossiertitels en met de kennis op basis van eerste lezing van de fragmenten, ben ik in 2008 gekomen tot een selectie van 65 publicatienummers, die ik beschouw als 'dossiers'. Een dossier kwam alleen in aanmerking als het ten minste een periode van twee jaar omspande. Er is gestreefd naar een mix van wetgeving en onderwerpen in een eerder stadium van beleidsvorming: brieven en nota's.

Enkele dossiers hebben een *samengesteld* karakter. Dat wil zeggen dat onder die dossieraanduiding meerdere publicatienummers schuilgaan, uiteraard met diverse stuknummers. Dat is het geval met:

- Agentschappen: 19 verschillende publicatienummers;
- Baten-lastendiensten: 17 verschillende publicatienummers;
- Hoger Onderzoek- en Onderwijs Plan (HOOP) : 3 verschillende jaren/publicatienummers;
- Trendnota's arbeidszaken overheid: 10 verschillende jaren/publicatienummers;
- Wijziging Telecommunicatiewet: 8 verschillende publicatienummers.

Tabel D.2      Gecodeerde dossiers

Rubriek	<i>Sensitizing concept</i>	Demo- cratische waarde	Bestu- ring	Be- heer- sing	Markt- wer- king	Atti- tude	TK- dossier
<b>BEDRIJFSLEVEN EN INDUSTRIE</b>							
Integriteit financiële sector						X	25 830
Wet toezicht kredietwezen			X				26 130 26 466 28 361
Maatschappelijk verantwoord on- dernemen			X			X	26 485
Misbruik belastingen en sociale uitkeringen						X	27 050
Toezicht financiële conglomeraten			X				27 241 o.a.
Wet markt en overheid			X		X		28 050
Liberalisering energiemarkten					X		28 982
Fraudebestrijding						X	29 810
<b>COMMUNICATIE, MEDIA EN INFORMATIE-VOORZIENING</b>							
Informatievoorziening openbare sector		X					20 644
Frequentiebeleid					X		24 095
Wijziging telecomwet					X		24 163
Electronische snelwegen		X					24 565
Electronische overheid		X					26 387
ICT		X					26 643
Kabel en consument		X					27 088
Modernisering overheid		X					29 362
Liberalisering postwet					X		30 536
<b>ONDERWIJS</b>							
Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan					X		24 556 o.a.
Autonomie en deregulering			X				26 480
Versterking positie ouders		X					27 680
Wet op het onderwijstoezicht			X				27 783
Onregelmatigheden bekostiging in het (hoger) onderwijs						X	28 248
Medezeggenschap		X					29 768
Vermindering regeldruk OCW			X	X			29 546
Governance in het onderwijs			X				30 183
<b>GEZONDHEIDSZORG</b>							
Kostenbeheersing in de zorg				X			24 124
Marktwerving in de gezondheids- zorg					X		25 962
IBO: benchmarking in de zorg				X	X		26 474



Rubriek	Sensitizing concept	Demo- cratische waarde	Bestu- ring	Be- heer- sing	Markt- wer- king	Atti- tude	TK- dossier
Beleidsnota biotechnologie						X	27 428
WTZ-i			X		X		27 659
Evaluatie Kwaliteitswet zorginstel- lingen			X		X		28 439
Fraudebestrijding in de zorg						X	28 828
Invoering DBC's				X	X		29 248
Wet marktordening gezondheids- zorg					X		30 186
<b>STAATS- EN BESTUURSRECHT</b>							
Enquête Bouwnijverheid						X	24 072
Integriteitsbeleid bij het Rijk						X	24 655
Trendnota's arbeidszaken overheid		X	X	X		X	25 607 o.a.
Positie openbaar bestuur		X					25 665
Kaderwet ZBO's			X				25 268
ZBO's							27 426
Verantw. en toezicht RWT 1, 3, 5 [Algemene Rekenkamer]			X				26 982 28 655 30 850
Vertrouwen in verantwoordelijk- heid, Integriteit openbaar bestuur			X			X	26 806
Wet bevordering integriteitsbeoor- delingen						X	26 883
Wijziging van de Ambtenarenwet i.v.m. integriteit						X	27 602
Kaderstellende visie op toezicht			X				27 831
Rechtsstaat en rechtsorde		X	X				29 279
Topinkomens						X	30 111
Wet openbaarmaking inkomens publieke sector						X	30 189
<b>OVERHEIDSFINANCIËN</b>							
VBTB			X	X			26 573
Financiële activiteiten provincie Zuid-Holland				X		X	26 721
Agentschappen			X	X			diverse
Baten-lastendiensten/-stelsel			X	X			diverse
Administratieve lasten				X			29 515
Informatievoorziening grote pro- jecten				X			28 645 29 283 30 351
Kredietcrisis			X				31 371

Het dossier Kredietcrisis is in 2009 toegevoegd vanwege de prominentie van transparantie in dat discours, zodat per saldo gewerkt is met 66 Kamerdossiers die gezamenlijk 996 Kamerstuknummers omvatten waarin 'transparant\*' ten minste één maal voorkomt. Daarmee omvatte de selectieve steekproef voor de globale analyse 50% van de populatie Kamerstukken met 'transparant\*'. Het aantal gecodeerde documenten is 20% van de steekproef, zijnde 10% van de populatie.

#### Box D.8 Samenvattende statistieken over het onderzoeksmateriaal

*Gehele dataverzameling Tweede Kamerstukken:*

# rubrieken Sdu-database	40
# in onderzoek betrokken rubrieken	10
# signaleringen 'transparant*' in alle rubrieken	18.780
# documenten	10.099

*Selecte steekproef: interpretatieve inhoudsanalyse op 6 rubrieken*

# onderzochte documenten	5.080
# pagina's met geselecteerde fragmenten	circa 3.200

*Uitsnede selectieve steekproef: coderen van 66 dossiers*

# gecodeerde documenten	996
# pagina's met gecodeerde fragmenten	circa 1.150
# signaleringen 'transparant*' in gecodeerde documenten	3.391
# toegekende overige codes	6.081

#### 4. Ontwikkeling instrument: eerste identificatie van betekenissen

*'De relatie tussen gegevens en begrippen ligt op voorhand niet vast, de gehanteerde begrippen worden gebruikt om aspecten van het materiaal te ordenen en inhoudelijk te begrijpen.'* (Pleijter 2006: 24)

De fragmenten van de geselecteerde dossiers zijn opnieuw, maar nu grondiger gelezen, op zoek naar patronen die duiden op onderscheiden betekenissen. Uiteindelijk bleek cruciaal voor een onderscheidende betekenis de combinatie van drie aspecten.

Cruciaal voor een onderscheidende betekenis is de combinatie van:

##### object \* functionaliteit \* operationalisering

Object:	datgene waar transparant(ie) een kenmerk van is
Functionaliteit:	datgene dat transparantie vermag, als doel of als middel
Operationalisering:	de vormen die transparantie aanneemt

In eerste instantie identificeerde ik acht verschillende betekenissen, die elk een werktitel kregen en een eerste duiding van de betekenis.

- *Hart van de democratie* (de overheid is controleerbaar)
- *Open kaart* (met een open attitude vertrouwen winnen)

- *Alles onder controle* (beheersen)
- *Houvast in harmonie* (door standaardiseren kunnen vergelijken)
- *Empowerment* (kritische en actieve burgers en consumenten)
- *Op het (ere)schavot* (*naming and shaming*)
- *Level playing field* (gereguleerde marktwerking)
- *Tomtom* (weten waar je moet zijn).

Deze betekenissen fungeerden als nieuwe set van *sensitizing concepts* voor de volgende fase: het coderen van (passages uit) de fragmenten.

**Tabel D.3**      **Eerste indrukken van de vertellingen op basis van  
object \* functionaliteit \* operationalisering**

Vertelling	Objecten	Functionaliteiten	Operationaliseringen
<b>1. Hart van de democratie</b>	Overheidsinformatie Besluitvormings- processen Begroting en verant- woording van de departementen Onafhankelijk opereren	Rechtszekerheid bieden Democratische con- trole mogelijk maken Ministeriële verant- woordelijkheid waar- maken	VBTB: begrotingen en verantwoordingen Aanwijzing geven 'Onverwijld' door- sturen rapportages naar Tweede Kamer Adviezen publiceren incl. minderheids- standpunten
<b>2. Open kaart</b>	Procedures voor benoeming Voorwaarden Criteria voor beoordeling Nevenfuncties Topinkomens	Vertrouwen wekken Belangenverstreng- eling tegengaan Integer handelen	Invloed minister traceerbaar Ruimte voor klokken- luiders Gedragscodes Kwaliteitshandvest Horizontale verant- woording
<b>3. Alles onder controle</b>	Agentschappen ZBO's RWT's	Publiek belang veilig- stellen Misbruik publiek geld tegengaan Kostenbeheersing <i>Good governance</i>	Verantwoordings- documenten Toezichtkaders vooraf openbaar Transparantie-eisen Publicatieplicht Keurmerken
<b>4. Houvast in harmonie</b>	Prestaties van uit- voerende diensten en semipublieke organi- saties	Standaardiseren Kunnen vergelij- ken t.o.v. andere aanbieders Kunnen vergelijken door de tijd t.b.v. besturen en bijsturen	Benchmarks Protocollen DBC's Prestatie-indicatoren Eén toezicht- arrangement Eén wettelijk regime Eén concern

<b>5. Empowerment</b>	Opbouw tarieven Opbouw kosten Inspraakprocedures Kenmerken dienstverlening	Toerusten van consumenten/burgers Participatie bevorderen Beperken informatieasymmetrie <i>Countervailing power</i> voeden	Maatschappelijk debat Inspraakmogelijkheden Websites Enquêterecht Wachtlijsten openbaar maken
<b>6. Op het (ere)schavot</b>	Prestaties uitvoerders Bevindingen van toezichthouders Uitspraken tuchtspraak	Keuren en kiezen mogelijk maken voor consumenten	Openbaar maken Kwaliteitskaarten Publicatie bevindingen inspecties Rankings
<b>7. Level playing field</b>	Gereguleerde markten (post, telecom, ziekenhuiszorg): – spelregels – toetredingsmogelijkheden – toetredingsvoorwaarden	Eerlijke concurrentie bewerkstelligen	Veilen Aanbesteden <i>Open source</i> software Infrastructuur voor alle aanbieders beschikbaar stellen
<b>8. Tomtom</b>	Geldstromen Bestuursstructuur Organisatiestructuur Taken/verantwoordelijkheden /bevoegdheden	Herkomst kunnen bepalen Verantwoordelijke functionaris kenbaar maken Bronnen weten te vinden	Gescheiden boekhoudingen <i>Chinese walls</i> Transparantie-eisen cf. commissie-Meurs Eind aan 'woud van regelgeving' Eén loket

## 5. Toepassen: coderen

*'De analyseprocedures hebben een cumulatief karakter. Onderzoekers beginnen met richtinggevend begrippen die de ordening van het materiaal sturen, vervolgens stellen ze voor[t]durend deze concepten bij door ze te toetsen aan het materiaal en tussentijdse hypothesen te formuleren.'* (Pleijter 2006: 24)

De meest arbeidsintensieve fase van het empirisch onderzoek bestond uit het coderen en daarmee analyseren van de fragmenten op basis van *close reading*. Voor het toekennen van de codes heb ik gebruik gemaakt van het softwareprogramma Atlas-ti, dat kwalitatieve analyse ondersteunt.

Het coderen gebeurde in drie rondes, waarin naast een verdere verfijning ook steeds een validering en correctie plaatsvond (Pleijter 2006). Ik heb gewerkt volgens de principes van *open coding*: te hanteren codes werden ontleend aan wat het onderzoeksmateriaal te zien gaf.

### *Eerste ronde coderen*

In de eerste ronde van coderen is het volgende gedaan:

- *autocoding* van 'transparant\*'
- aan passages uit de fragmenten de code toekennen van één van de acht betekenissen
- toekennen van jaartal
- toekennen van semantische codes:
  - combinatiewoord
  - definitie
  - synoniem
  - titel
- toekenning van diverse 'vorm'-codes:
  - motie
  - Tweede Kamerlid
  - actor (andere dan kabinet of Kamerlid)
- toekennen van 'status'-codes
  - object
  - middel
  - doel
  - voorwaarde
  - operationalisering
  - kenmerk
  - bevorderd door.

Dit zijn de codes van de *eerste generatie*. Tijdens het coderen hield ik bij hoe ik de codes toepaste en welke vragen of twijfels daarbij rezen. Wanneer 'transparantie' in een document herhaaldelijk voorkwam als een titel (zoals in Transparantiebenchmark van het ministerie van Economische Zaken, of de brief Integrale en transparante

tarieven van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) bleef nadere codering achterwege.

#### *Tweede ronde coderen: betekenissen verbijzonderen*

Vervolgens zijn van elk van de acht betekenissen de gecodeerde passages (onderdelen van fragmenten) in één document gezet. Per betekenis zijn alle passages nauwgezet gelezen.

Aanvankelijk werkte ik met codes die een bepaalde 'status' in de tekst aangeven, zoals 'object', 'voorwaarde', 'doel', 'middel'. Een poging om op basis daarvan een eerste vertelling te schrijven, liep op niets uit. Duidelijk werd dat ik me voor het vertellen van het verhaal moest richten op de verschillende inhoudelijke *functionaliteiten* van transparantie. Dat maakte het mogelijk nader te differentiëren tussen varianten binnen een betekenis. Die zijn vervolgens als codes van de *tweede generatie* toegekend aan de passages.

Naarmate meer betekenissen onder de loep genomen werden, tekende het onderlinge onderscheid zich duidelijker af. De voortdurende vergelijking leidde tot verdere adstructie of tot correcties op eerder toegekende codes: toespitsen, verschuiven tussen betekenissen, of verschuiven tussen varianten binnen een betekenis. Deze veranderingen zijn steeds gedocumenteerd.

Toen ik meer betekenissen in de tweede ronde had gecodeerd werd duidelijk dat *Houvast in harmonie* onvoldoende 'eigens' had als afzonderlijke betekenis. De functionaliteit van 'kunnen vergelijken', als doel of als middel of als voorwaarde, speelde een rol in diverse andere betekenissen. Die betekenis is geschrapt en de als zodanig gekwalificeerde passages uit de eerste ronde zijn opnieuw bekeken en ondergebracht bij de betekenis waar zij beter op hun plaats waren.

Voor de betekenis *Empowerment* gebruikte ik aanvankelijk codes voor de onderscheiden doelgroepen (18 in getal). Bij nadere analyse bleek dat niet het verschil in doelgroepen de kleur van deze vertelling bepaalde, maar dat het hier eveneens draaide om de uiteenlopende functionaliteiten.

#### *Derde ronde: correcties tweede generatie aanbrengen en aanvullen met vertelling-overschrijdende codes*

Intussen zijn, passend bij *open coding*, ook een paar nieuwe codes toegevoegd. Het gaat om inhoudelijke thema's die zich tijdens de analyse aandienen en die niet specifiek waren voor een bepaalde betekenis, zoals 'procedure- of proceskenmerk', 'beperking', 'criterium', 'keurmerk', 'nadeel', 'metatransparantie' en 'transparanteurs'. Dit zijn codes van de *derde generatie*. In de derde ronde van coderen zijn deze derde generatie-codes alsnog toegekend aan de eerder behandelde betekenissen.

### **6. Integratie: vertellingen, conclusies en beschouwing**

Per betekenis is een vertelling geschreven waarin kenmerkende patronen zijn weergegeven. De vertellingen zijn voorzien van een aantal citaten uit de Kamerstukken. Ik heb gekozen voor citaten die het meest illustratief zijn. Daarmee zijn het soms 'extreme'

voorbeelden, die de geschetste patronen echter overtuigend laten zien (Yin 2002). De passages staan in chronologische volgorde. Ze zijn voorzien van een globale aanduiding van de bron voorafgaand aan de tekst, zodat de lezer de inhoud kan plaatsen tegen de achtergrond van de context. Bij interpretatieve inhoudsanalyse is dat cruciaal. In de noten staat de complete verwijzing naar het betreffende Kamerstuk: publicatienummer, officiële titel dossier, stuknummer, jaar van verschijnen.

Hoofdstuk 5 is het omvangrijke hoofdstuk geworden waarin de meest interessante bevindingen een plaats hebben gekregen.

Daarna ben ik op zoek gegaan naar verschillen en overeenkomsten in de zeven vertellingen. Deze hebben een plaats gekregen in deel III. Hoofdstuk 6 bevat de weer-slag van die conclusies.

Hoofdstuk 7 bevat de inzichten waartoe de bevindingen in tweede instantie aan-leiding gaven.

#### **Bijlage Dd.1   Overzicht door de Sdu gehanteerde trefwoorden voor enkele rubrieken**

### **3       BEDRIJFSLEVEN EN INDUSTRIE**

- 3.1   Algemeen
- 3.2   Accountancy en administratie
- 3.3   Bank- en verzekeringswezen
- 3.4   Bedrijfsresultaten
- 3.5   Concentraties
- 3.6   Industrie
- 3.7   Investerings
- 3.8   Juridische dienstverlening
- 3.9   Midden- en kleinbedrijf
- 3.10  Ondernemingen
- 3.11  Privatisering
- 3.12  Publiek-private samenwerking
- 3.13  Relatie onderwijs - bedrijfsleven
- 3.14  Subsidies
- 3.15  Vestigingsbeleid
- 3.16  Overig

### **16     HANDEL EN ECONOMIE**

- 16.1  Algemeen
- 16.2  Binnenlandse handel
- 16.3  Douane
- 16.4  Economische betrekkingen
- 16.5  Economische delicten
- 16.6  Economische ontwikkeling

- 16.7 Export
- 16.8 Handelsbelemmeringen
- 16.9 Import
- 16.10 Internationale handel
- 16.11 Mededinging
- 16.12 Prijsindexcijfers
- 16.13 Regionale ontwikkeling
- 16.14 Wereldhandelsorganisatie (WTO)
- 16.15 Overig

## 24.0 OVERHEIDSFINANCIËN

- 24.1 Algemeen
- 24.2 Algemene Rekenkamer
- 24.3 Comptabiliteitsvoorschriften
- 24.4 De Nederlandsche Bank
- 24.5 --- [Rubriek vervallen per november 2002]
- 24.6 Gemeentelijke financiën # Bijvoorbeeld: gemeentefonds, financiële verhouding
- 24.7 Kansspelen
- 24.8 Overheidsinkomsten
- 24.9 Overheidsuitgaven
- 24.10 Provinciale financiën # Bijvoorbeeld: provinciefonds, financiële verhouding
- 24.11 Staatsdeelnemingen # Overheidsdeelnemingen, staatsbedrijven
- 24.12 Staatsleningen
- 24.13 Staatsschulden
- 24.14 Overig # Voor specifieke onderwerpen die niet te vatten zijn onder de bovengenoemde subrubrieken

## 29.0 STAATS- EN BESTUURSRECHT

- 29.1 Algemeen
- 29.2 Administratieve rechtspraak # Bestuursprocesrecht. Ook: bezwaar, administratief beroep
- 29.3 Adviesorganen
- 29.4 --- [Rubriek vervallen per november 2002]
- 29.5 Bestuurlijke indeling # Bijvoorbeeld: bestuurlijke (re)organisatie, decentralisatie
- 29.6 Gemeenten # Bijvoorbeeld: Burgemeester en wethouders, gemeenteraden, gemeentelijke herindeling
- 29.7 Grondrechten # Mensenrechten. Ook: klachtrecht rechtsbescherming tegen de overheid, openbaarheid van bestuur. Zie ook: Staats- en bestuursrecht / Privacy



- 29.8 Internationale rechtsorde # Bijvoorbeeld: volkenrecht, internationaal zeerecht
- 29.9 Kiesrecht
- 29.10 Koninklijk huis
- 29.11 Koninkrijk
- 29.12 --- [Rubriek vervallen per maart 2009 i.v.m. hoofdrubriek 41 Ministeries]
- 29.13 Officiële publicaties
- 29.14 Overheidsinstellingen en -bedrijven # Ook: deconcentratie, agentschappen
- 29.15 Overige publiekrechtelijke lichamen # Bijvoorbeeld: gewesten, stadsprovincies, openbare lichamen, gemeenschappelijke regelingen. Ook: zelfstandige bestuursorganen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Voor waterschappen zie: Verkeer, vervoer en waterstaat / Waterschappen
- 29.16 Parlement
- 29.17 Politiek
- 29.18 Privacy # Bijvoorbeeld: bescherming van persoonsgegevens
- 29.19 Provincies # Ook: gedeputeerde staten, provinciale staten, Commissarissen van de Koningin
- 29.20 Raad van State
- 29.21 Regering # Ook gebruikt voor kabinet
- 29.22 Rijksoverheid # Ook: rijksambtenaren
- 29.23 Vreemdelingenrecht # Bijvoorbeeld: toelatingsbeleid, asielprocedures. Ook: nationaliteitsrecht, naturalisaties
- 29.24 Wetgeving # Wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld: deregulering
- 29.25 Overig # Voor specifieke onderwerpen die niet te vatten zijn onder de bovengenoemde subrubrieken. Bijvoorbeeld: beëdiging ambtenaren, koninklijke onderscheidingen, inspraak, controle op de overheid, tarieven in bestuursrechtelijke zaken

## Bijlage Dd.2 Frequentieverdeling van als zodanig gecodeerde passages in de vertellingen

Vertelling	# passages
Hart van de democratie	297
Empowerment	231
Alles onder controle	853
Het (ere)schavot	91
Werk aan de markt	228
Open kaart	178
Tomtom	381

Hart van de democratie	# passages
<i>De kenbare overheid</i>	
Openbaarheid	102
Democratische controle	114
Rechtszekerheid	24
<i>De ontvankelijke overheid</i>	
Participatie	33
Countervailing power	18
Responsiviteit	30
<i>De betrouwbare overheid</i>	
Legitimiteit	32

Empowerment	# passages
<i>Beschermen</i>	
Versterken (rechts)positie	68
Belangen behartigen	42
Voorzorgsmaatregelen	34
<i>Toerusten</i>	
Kunnen kiezen	51
Invloed uitoefenen	31
Rechten kennen en uitoefenen	15

Alles onder controle	# passages
<i>Misbruik tegengaan</i>	44
<i>Prijzen en prestaties op waarde kunnen schatten</i>	
Doelmatigheid	34
Prijzen	58
Prestaties	153
<i>Kosten en baten</i>	
Prijs/prestatie-verhouding	113

Prijs/prestatie/beleidsdoel	89
Kwaliteit van prestaties	113
Goed bestuur bevorderen	152

Het (ere)schavot	# passages
Ereschavot	24
Schavot	36
Neutraal openbaar maken	34

Werk aan de markt	# passages
Bewerkstelligen nieuwe markten	93
Floreren bestaande markten bevorderen	85
Corrigeren bestaande markten	39

Open Kaart	# passages
Misstanden aan het licht brengen	10
Belangenverstremgeling tegengaan	21
Zorgvuldigheid betrachten	21
Openheid van zaken geven	92
Integriteit	29

Tomtom	# passages
Kenbaar maken	54
Zeggenschap ophelderen	75
Herkomst kunnen bepalen	
- specificeren	53
- scheiden	50
Overzichtelijk maken	
- samenvoegen	33
- stroomlijnen	38
- vereenvoudigen	24

## Bijlage E 'Transparantie' en 'transparant' in combinatie met andere begrippen

Deze weergave is slechts een deel van de aangetroffen combinaties. Figuur E.1 is ontleend aan Kamerstukken uit de rubriek Communicatie, media en informatietechnologie, een van de twee rubrieken met een relatief lange traditie met transparantie. Figuur E.2 bevat aangetroffen combinaties in de rubriek Gezondheidszorg, een van de rubrieken waarin transparantie een snelle opmars maakte.

### Figuur E.1 'Transparantie' in combinatie met ...: voorbeelden uit de rubriek Communicatie, media en informatietechnologie

Eerlijke en transparantie		
<i>Snel, efficient en transparant</i>		Zorgvuldige, open en transparante
	<i>Accountability, commitment en transparantie</i>	
Transparante, eenvoudige en niet te dure		
	Betaalbaar, op kosten gebaseerd, uniform en transparant	
<i>Kwalitatief goed en transparant</i>		Toetsbaar en transparant
Objectief, transparant en non-discriminatoire		Opener en transparant
Gecontroleerd, transparant, duurzaam, onderscheidend en kosteneffectief		
	<i>Duidelijkheid, volledigheid en transparantie</i>	
Transparant en ordentelijk		
	Objectief en transparant	<i>Helder en transparant</i>
Transparante en controleerbare		Eenvoudiger en transparanter

**Figuur E.2 'Transparantie' in combinatie met ...: voorbeelden uit de rubriek Gezondheidszorg**

Transparanter en dus doelmatiger	<i>Effectiviteit, efficiency en transparantie</i>
Doelmatiger en transparanter	Objectieve en transparante criteria
Eenvoudig en transparant	<i>Op uniforme, transparante en systematische wijze</i>
	<i>Integraal, objectief, onafhankelijk en transparant</i>
Op transparante en doortastende wijze	<b>Open en transparant</b>
	<i>Transparante, financieel gezonde bedrijfsvoering</i>
	<i>Benchmarking, transparantie, informatievoorziening en het toezicht daarop</i>
Zelfreinigend en transparant systeem	<i>Transparantie, toetsbare organisatie</i>
	<b>Transparante en resultaatgerichte sturing</b>
<i>Maatschappelijk verantwoord en transparant handelen</i>	Diepgaand en transparant

	Betekenis, – functionaliteit, • variant	Motto
	<b>1. Hart van de democratie</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– de kenbare overheid               <ul style="list-style-type: none"> <li>• overheidsinformatie is openbaar</li> <li>• overheidshandelen is controleerbaar</li> <li>• rechtszekerheid bieden</li> </ul> </li> <li>– de ontvankelijke overheid               <ul style="list-style-type: none"> <li>• ruimte voor participatie</li> <li>• open staan voor tegenkrachten</li> <li>• responsief naar belanghebbenden</li> </ul> </li> <li>– de betrouwbare overheid</li> </ul>	<p>Recht op informatie Op de vingers gekeken worden Voorspelbaarheid troef</p> <p>Twee weten meer dan één De wijsheid niet in pacht hebben De klant is koning Uw overheid deugt</p>
	<b>2. Empowerment</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– beschermen               <ul style="list-style-type: none"> <li>• versterken positie</li> <li>• belangen behartigen</li> <li>• voorzorgsmaatregelen</li> </ul> </li> <li>– toerusten               <ul style="list-style-type: none"> <li>• kiezen mogelijk maken</li> <li>• invloed uitoefenen</li> <li>• rechten uitoefenen</li> </ul> </li> </ul>	<p>Beter beslagen ten ijs komen Adders onder het gras zichtbaar maken Voorkomen is beter dan genezen</p> <p>De mondiger consument Bij de les houden Een vuist kunnen maken</p>
	<b>3. Alles onder controle</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– misbruik aanpakken</li> <li>– kosten kunnen beoordelen</li> <li>– prijzen en prestaties op waarde kunnen schatten</li> <li>– kwaliteit van prestaties</li> <li>– goed bestuur en goed gedrag</li> </ul>	<p>Waar zit het fout? Klopt het? Krijgen we waar voor ons geld? Deugt het wel? Kijk maar: het deugt!</p>
	<b>4. Op het (ere) schavot</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ereschavot</li> <li>– schandpaal</li> <li>– de complete lijst</li> </ul>	<p>Goed voorbeeld doet goed volgen Een gewaarschuwd mens telt voor twee Oordeelt u zelf</p>
	<b>5. Regie over markten</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– bestaande markten bevorderen</li> <li>– bestaande markten corrigeren</li> <li>– nieuwe markten bewerkstelligen</li> </ul>	<p>Kansen voor nieuwkomers Eerlijk duurt het langst Gelijke kansen voor alle partijen</p>
	<b>6. Open kaart</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– misstanden               <ul style="list-style-type: none"> <li>• aan de kaak stellen</li> <li>• belangenverstrengeling voorkomen</li> </ul> </li> <li>– vertrouwen in de overheid               <ul style="list-style-type: none"> <li>• uiterste zorgvuldigheid</li> <li>• openheid van zaken</li> <li>• integriteit</li> </ul> </li> </ul>	<p>'Horen, zien en zwijgen' doorbreken Het blazen zuiver houden</p> <p>'Practice what you preach' Er is niets te verbergen Integriteit boven alles</p>
	<b>7. Tomtom</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– kenbaar maken</li> <li>– ophelderen</li> <li>– herkomst bepalen               <ul style="list-style-type: none"> <li>• specificeren</li> <li>• scheiden</li> </ul> </li> <li>– overzichtelijk maken               <ul style="list-style-type: none"> <li>• stroomlijnen</li> <li>• samenvoegen</li> <li>• vereenvoudigen</li> </ul> </li> </ul>	<p>Helpende hand bieden Weten waar je moet zijn</p> <p>Het naadje van de kous willen weten De kat niet op het spek binden</p> <p>Hoe eenvoudiger, hoe beter Hoe minder, hoe beter Gemak dient de mens</p>



# Summary

A large, white, serif capital letter 'S' is positioned in the bottom right corner of the page. It is set against a background of overlapping, semi-transparent geometric shapes in various shades of blue and teal, creating a modern, abstract design.





## Thesis statement

The government consistently and increasingly considers transparency an effective remedy for dealing with the multitude of issues it finds itself struggling with. One of those problems is the decreasing confidence in government and its executive organizations; another is the discontent felt with regard to public services. Furthermore, transparency is considered a prerequisite for stimulating market forces and for supporting the responsibility of citizens. This is at least what is suggested by many governmental policy documents, and by much advice given by advisory committees. Transparency seems to be society's 'multivitamin': it is a universal panacea which can be administered in unlimited supply.

The ubiquitous use of the term transparency suggests that transparency is now considered to be 'the norm'. However, on further investigation it appears that there are many situations in which we seem to value non-transparency. Many of those situations are rooted in a democratic constitutional state as *recognized forms of non-transparency*. Moreover, there are also examples that illustrate that transparency does not always yield the desired effects, and does not, of itself, attain the goals government aspires to achieve. The question therefore is whether the benefits of transparency are that self-evident. Is the concept not used too lightly, and too easily accepted as a remedy?

Initial observations show that – as a phenomenon in society – transparency is not grasped easily, and this is borne out by an initial investigation of scientific literature on the subject. Transparency is a concept that is used in many disciplines, each with their own independent perspective. Yet a search for systematic views on the importance and different meanings of transparency does not yield many results. There is still little unambiguous theory on transparency in public administration, yet in the meantime it is widely practised. The central problem in this research is the following:

*What meanings are given to the concept of transparency in scientific discourse, and in political and administrative discourse?*

'Meaning' is here taken to have a wider range than the lexicographic description of the concept. Of prime interest are the *implications* of the concept transparency in certain contexts. What does it stand for, and what is associated with it? And what *impact* is transparency supposed to have? What is it that we expect from transparency?

I will be guided by the following research questions:

1. *What meanings are given to transparency in administrative sciences?*
2. *In what way was the concept of transparency used in political and administrative discourse in the Netherlands in the period between 1995 and 2010?*

3. *What are the presuppositions on which the meanings in political and administrative discourse are based?*
4. *How are these presuppositions met by actors in political and administrative discourse?*
5. *How can the popularity of the concept be explained and understood?*

This research is an *explorative* investigation, which aims at exploring, clarifying and explaining the knowledge with regard to transparency in public administration by means of an interpretative analysis of content. My perspective is rooted in the social-constructivist tradition, in which the attachment of meaning to events and texts is seen as a human undertaking, and not as a predetermined fact. The main focus of this research is on the meanings of the concept 'transparency' in public administration, as it is used in the interplay between cabinet and parliament in the Dutch 'Tweede Kamer' (House of Representatives).

### Set-up of the research

The object of this research is the concept of transparency in political and administrative discourse. 'Discourse' derives from the Latin verb *discurrere*: running around in all directions. This raises the question of where to begin. The starting point was found in five *sensitizing concepts*, five functions of transparency which emerged in the exploration of policy documents and relevant literature.

The first function is related to transparency as a *democratic value*. It is a goal in itself, as its public nature is seen as one of democracy's essential characteristics. In other contexts transparency has an *instrumental function*. It is used by government to control organizations which execute public tasks, and which operate at some distance from the central government. Thirdly, transparency can be seen as a means of control that can be linked to accountability. The fourth function is related to promoting market forces; directing participants' behaviour through available information is taken to optimize the way in which a market functions. Finally, transparency as an *attitude* is the fifth function which can be distinguished. Here, transparency indicates an openness to input from outside, and a readiness to listen. This attitude also involves being open with regard to government's own motives and arguments.

One of the main sources for this research is Sdu's database *Opmaat*, which stores all the official documents of the House of Representatives. During the period this research was conducted the word 'transparency' (or a derivative) occurred at least once in 10.099 documents.

From the forty sections used by the SdU the following selection was made:

- Two sections with 'a rich tradition': Communication, media and supply of information, and Business and industry;
- Two sections which have shown an enormous increase in the use of the term 'transparency': Public health and Education

- Two sections of policy tools: Public finance and Constitutional and administrative law.

These sections contain more than fifty percent of the total number of documents (of the House of Representatives) in which the word 'transparency' appears. A rough reading of all the fragments in which transparency was used led to a distinction of eight different meanings of transparency. Subsequently, nearly 1000 documents were coded in detail, on the basis of *open coding*, and by making use of the Atlas-ti software.

## Transparency in seven storylines

The interpretative analysis of the contents of the aforementioned documents has finally led to the identification of seven meanings of 'transparency' in the political and administrative discourse in the period between 1995 and 2010. Each of those meanings is brought to life by making use of a storyline. Taken together, these storylines form a kaleidoscopic picture of the concept of transparency as used in the documents under scrutiny: a story about transparency in seven storylines.

### The heart of democracy

Democracy cannot be imagined without transparency on the part of public administration, and in the documents this transparency appears in three different guises.

The *knowable* government is concerned with making information available in society. Information on policies and decisions is public, accessible and, ideally, comprehensible. The keyword here is public. Government is recognizable to parliament because its actions can be checked. The knowable government offers legal security to interested parties. Laws, rules, regulations and criteria are made known in advance: transparency *ex ante*.

Government should also be open to signals from society. This is the *accessible* government. There is room for participation. Citizens, companies and further participants are stimulated to take part in processes of policymaking. The accessible government is open to counterforces and dissenting views. There is room for independently operating supervisors and independent committees. Furthermore, in providing services, it is alive to the wishes and needs of citizens and companies.

Of a more recent date is transparency for the sake of a *trustworthy* government. Transparency is a goal explicitly sought after to legitimize the government's own position, since its legitimacy is not a constant factor, but is something that should be 'maintained' and justified again and again.

This storyline shows that transparency is inextricably bound up with democracy, as a value in its own right. In a democracy government is knowable, accessible and trustworthy. Apparently, this is self-evident, as there are no real controversies. The way government acts and presents itself is, to a large extent, a matter of course. Clearly information is issued publicly, of course government is open to signals from society,

and most certainly it is trustworthy. However, in many cases the choices made by government with regard to transparency can be characterized as 'strategic behaviour', as they also serve to reinforce government's own position.

### **Empowerment**

In *Empowerment* transparency mainly serves as a tool in the service of market forces. This storyline is situated in the domain of the new markets for services and products which used to find their way in the public sector, and in markets for nontransparent products ('usurious loans', pensions, personal data). Market forces generate new positions in certain sections of the public sector, with citizens as the weakest link in this constellation. There is no complete confidence on the part of government that a healthy balance will emerge automatically.

Government acts on behalf of the weaker party. In situations in which nontransparent products and services are offered, providers are told they will have to supply information. In this case transparency ensures that consumers gain knowledge and can thereby exercise their rights.

The discourse shows the firm conviction that transparency is a suitable means to ensure that citizens are able to comprehend complicated and elusive products and services. Government is led by a number of presuppositions: information leads to knowledge, knowledge incites rational decision-making, which again is the basis for a sensible choice in the possible repertoire of behaviour displayed by consumers.

### **In complete command**

This storyline is about *ruling* in the literal sense; it is about checking whether rules, laws and agreements are lived up to: 'is it right?'. Parliament and the cabinet especially feel the need for checks and control in the case of the execution of public tasks for which there is ministerial responsibility. All parties involved are held accountable, at all stages, and there is a suspicious undercurrent. What also becomes apparent is government's struggle to give more autonomy to sectors which used to be regulated strictly. The common denominator is 'no autonomy without accountability'. Suspicion and trust both try to get the upper hand. Metaphorically speaking transparency is aimed at providing reassurance: everything is under control, 'it is in order'. It is important to show that actors are trustworthy.

In the storyline *In complete command* transparency is about discipline, in many different forms. Sometimes so much information becomes available that the overall picture – which was the original aim – gets blurred. This problem is subsequently fought with 'more of the same thing': prescriptions on how to adhere to prescriptions, benchmarks of benchmarks, a quality mark of quality marks.

A paradox becomes apparent. While the original intention of 'placing at a distance' was to allow more room to manoeuvre, it appears that transparency with regard to a cluster of tasks generates a need in parliament for transparency with regard to detail, based on the apparent presumption that when organizations are aware of being checked, they are less likely to make mistakes.

In those cases where, in *In complete command*, transparency is the instrument to show that organizations deserve to be trusted, we come across *good governance*

in operation. Subtle forms of discipline fit in with this intention, such as codes of behaviour and horizontal responsibility. Government acts as a distant advocate, and confines itself to a moral appeal.

### **Faming and shaming**

In this storyline transparency is related to making public the behaviour or results of a different party than the organization responsible for execution. In its negative form this is shaming or blaming: the exposure of unwanted behaviour. Transparency does not only lead to the correction of those involved, but also ensures that participants in the same branch act with caution. A positive realization of transparency is naming or faming: good behaviour is presented as a shining example. This is usually done in the form of best practices and rankings. Transparency with regard to outstanding results is an impulse for the improvement of quality. In *Faming and shaming* transparency is ex post, and concerns information on the basis of results obtained in the (recent) past. In all variants the Internet is seen as the main medium to make information public. Unlike in the other storylines, the media here play an important role.

The underlying presupposition is that in the case of naming and faming parties involved do not want to be held inferior to others, and that they will move in the desired direction. In the case of shaming and blaming, however, the expectation is that organizations will do their utmost to avoid a public execution. This storyline is based on the idea that, in a given branch, there is a rather uniform notion of quality, which is in line with the professional views of those involved. However, what this idea fails to capture is that competing parties all have 'trade secrets'. And it is this very secrecy that makes organizations fail at being well and truly public, even when they are awarded with the qualification best practice. Besides, being disciplined may effect a reduction of variety and of difference in quality, and isomorphism could hence become a real threat.

### **Forcing the market to work**

Transparency is regarded as an instrument to make markets flourish that are already in operation, yet fail to be productive. The way transparency works is to make sure providers' behaviour is disciplined, and to allow new entrants in the market to occupy a position in the existing constellation. In established markets various patterns may occur that are a hindrance to competition. In this storyline too, transparency is a means, mostly in the hands of regulatory agencies, to correct unwanted behaviour, such as the formation of cartels. Implementing new markets by means of transparency occurs in those tasks that used to be executed in the public sector – by regional monopolists – and which are continued in a regime of (regulated) market forces.

In striving to direct markets, transparency is a tool used by government to intervene at system-level. Wherever market forces imply that plurality and variety are welcomed, transparency is used by government to enforce 'honest' and 'equal' starting positions, 'comparable' situations, and 'unambiguous' products.

Directing and correcting existing markets is difficult for government, yet the reason transparency is used at the system-level of markets may be explained by the fact that it is a simple tool, for which government does not have to pay anything. Besides, the costs for providers can be ignored. Transparency seems to be relevant for its being a rhetorical instrument, rather than its being a tool that effectively influences behaviour within markets.

### **Showing your hand**

This storyline concerns the attitude and the hidden intentions in actual behaviour of government and government officials. In its repressive guise transparency is related to activities aimed at exposing abuse committed in civil service. In case of a conflict of interest, transparency is mainly targeted at prevention: even apparent conflicts of interest should be avoided. A more neutral version is the explicit intention to act with care, and as such, transparency has a neutral character. The fourth variety is disclosing the state of affairs, the underlying thought being that other parties are allowed an insight into what is going on. There is nothing to hide.

In *Showing your hand* transparency is closely related to trust: trust should not be betrayed or damaged, but should be inspired and strengthened. In all those cases trust is institutional trust, which is trust in the results and competences of government institutions.

It is in this case that we encounter most dilemmas. Dilemmas relating to the search for principles, the balance between serving the interests of democracy and reducing damage and risks. There are situations in which secrecy is to be preferred, or even necessary in order to avoid risks or harm to innocent others. Not being transparent always remains a possibility. In many cases there are no laws or rules which make transparency an obligation.

### **Navigation system**

This storyline is about clarification, and about 'knowing where to find what'. In this case, transparency is always a solution to issues that may be awkward, but are hardly questions of principle.

Transparency serves the purpose of being able to determine who can have a say in things: knowing who to turn to, who can be approached. Tasks, responsibilities, and powers should be clearly defined and made transparent, in order to increase control and to call parties to account. Especially in new markets such as cable networks, or the energy market, there is an urge for transparency, in the form of specifying costs and tariffs. A different angle is related to the unwanted confusion within organizations between public and private money. The flow of funds should be made transparent, which in this case means that these funds should be separated. In other cases transparency promotes an overview of the situation by means of measures in which a trace of efficiency improvement can be detected: integrating, streamlining, simplifying.

In *Navigation system* transparency is mostly related to matters of a very practical nature. The direction is given, and all we need to do is follow. Transparency simply serves rationalization, efficiency or convenience. The main pitfall is that an attempt at clarification leads to more information, rather than information which is more comprehensible. This magic charm should make sure that there will be no more abuse of power, inconvenience, confusion or waste.

### Patterns in storylines of transparency

In the use of transparency in political and administrative discourse patterns can be detected which occur in more than one storyline.

- In political and administrative discourse, transparency is a concept that is extremely ambiguous and which has many *functionalities*. It is manifested in a wide range of policy documents, in the service of many different policy effects. In seven different storylines transparency can be either a goal, a mechanism, or a condition or justification.
- *Definitions* are scarce, and are mostly given in passing.
- The actions undertaken by government in relation to transparency are justified by a wide range of *public functions*. This obviously implies that government also has to fulfill many different roles, which might be contradictory and could also involve interventions that may lead to inconsistencies.
- Many elements in society can be an *object* of transparency, including the way government itself functions, in implementing laws and regulations, decisions, the development of policies, information about products, results, markets, misuse, governmental culture and so on and so forth.
- The *guises* of transparency are even more diverse: from the distinguished *Staatscourant* to whistle-blowers; Wob and VBTB; documents such as governance codes, financial brochures and registers; resources in the form of quality marks, DBC's or patents; websites and open source software.
- Parliament is the *driving force* behind a lot of information that is to be produced by government. Furthermore, supervisors and, to a lesser extent, pressure from society are stimuli to provide information.
- *Providers* are executive organizations, parties within markets, and, of course, government itself. The nature of information is diverse, e.g. procedures, policy rules, reports, strategic plans on methods, results, policy or intentions.
- *Recipients* of information are usually both members of parliament and citizens, not only in a primary, but also in a secondary sense.
- In governmental and administrative discourse we find hardly any reference, and in some storylines none whatsoever, to possible limitations or drawbacks of transparency. If there are any, the worries expressed are usually linked to the quantity of information, and hardly to its quality.
- Transparency unites cabinet and parliament, with hardly any controversy.



## Conclusions

### Intention: influence

In pleading for transparency actors always aim at influencing behaviour and/ or opinions.

- |                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| - <i>The heart of democracy</i>     | gaining trust, increasing legitimacy  |
| - <i>Empowerment</i>                | increasing market forces through demand   |
| - <i>In complete command</i>        | discipline, creating quiet and order  |
| - <i>Forcing the market to work</i> | increasing market forces at system level  |
| - <i>Naming and shaming</i>         | benchmarking and increasing quality   |
| - <i>Showing your hand</i>          | inspiring confidence, increasing trustworthiness                                  |
| - <i>Navigation</i>                 | increasing the efficiency of civil service, increasing conveniences for citizens. |

### Political goals and goals with content

Transparency is discussed in a rather unspecific way; loosely, yet with self-confidence.

In this way politicians try to give the impression that they are in charge, in a sensible and active manner. Suppositions with regard to the effectivity of transparency usually remain implicit and are seldom critically challenged. Furthermore, these suppositions fail to address familiar insights from other disciplines on the processing of information. The question remains open whether policy goals will be met.

Government's use of transparency is mainly effective in trying to achieve political goals. Firm language, sketching out perspectives by making use of transparency, and a positive tone lead to parliament's approval and applause. Transparency is a word on everybody's lips. Its usage reduces many issues to something that need not be discussed any further. Rhetorically speaking, the discourse is an outstanding success.

### Three implicit paradigms

There is little explicit use of the term transparency, and this raises a question with regard to its underlying presuppositions. Three transparency paradigms can be distinguished:

- The *colourless* paradigm, in which knowledge consists of factual information. As neutrality is of prime importance, this information is made accessible complete, actual and accurate. The main goal is make this information available as widely as possible. The biggest problem is that of remaining unnoticed or of not being taken seriously.
- The *rational* transparency paradigm is dominated by the view that reality can be described in terms of classification and measurement. Man is a rational animal, that makes rational decisions based on a conception of what is 'best'. An abundance of information may have a contrary effect, e.g. when a quality mark of quality marks is required.
- According to the *relational* paradigm, practicing transparency is a matter of two-way communication in which information is invested with meaning by each of

the actors. Actors are aware of the fact that the impact of information is dependent on the context, situation and the people involved. Whenever the interest of the relation overrides the interest of content unwanted administrative practices arise.

### **The nature of 'transparency'**

Transparency is not an *unambiguous concept*. The interpretative analysis of the content of parliamentary documents has produced seven different storylines, with 36 different varieties (see the attached survey). This ambiguity and multiplicity make it a valuable and popular tool in the vocabulary of politicians who want to convince others of their opinions, and who want to make people believe that society's interests are best guarded by them.

What makes things more complicated is that transparency is not a *simple concept* either. It is less easy to grasp and to understand than its positive connotation seems to suggest. Neither the nature nor the impact of transparency can be considered absolute. In our democratic civil state transparency is not *the* norm. In our society many recognized forms of non-transparency can be found. Moreover, it serves contradictory purposes in individual situations. It is therefore impossible to decide whether transparency is 'right' in certain contexts.

Associations with 'objective', 'just' and 'verifiable' quickly come to mind. With regard to content, however, transparency is by no means merely 'objective' and 'just'. Transparency is also about where lines are drawn, about inclusion and exclusion, about legal and illegal, about approval and disapproval. Above all, transparency is a normative concept. Whenever government advocates transparency, all kinds of effects are brought about. This is the performative effect of transparency. It instigates anticipation and reaction. It is *not an innocent phenomenon*. With regard to its intentions, transparency is a phenomenon that clarifies, explains, makes accessible, provides guidance. At the same time, information which has been made transparent is also selective and exclusive, emphasizes one thing rather than another, draws lines, and obscures.

The ambiguities that are a distinctive feature of transparency turn it into an extremely attractive concept in times of confusion. This is even further reinforced by its positive connotation. Transparency can be considered a symbol of a drifting government.

### **Transparency as a popular notion**

How can we explain and understand the popularity of the concept? This research has brought to light a number of factors that each in their own right lead to more transparency, but, when combined, offer a hugely powerful explanation for the advance and flourishing of the concept in political and administrative discourse. There is an enormous ambiguity. It can be used for a wide variety of purposes, not only because of all of its meanings, but also because there are so many different contexts and sectors in which it can be used. For this reason, transparency is a very welcome word in the vocabulary of politicians who keep an eye on their *policy goals*. A very attractive feature is that transparency still has a largely positive connotation, which makes it

ideal for politicians' *political goals*. The fact that transparency is viewed so positively, is not due to a passing fad or hype. The underlying causes of this positive connotation can be found in the dominance of the visual in our western culture, the *ocularcentric culture*. Historically less firmly rooted, but also a basic feature of modern *Zeitgeist* is the value we attach to measures and numbers.

For these reasons, we will hear much more from it, and come across 'transparency' again and again, in various branches, and used by a wide array of actors.



## Over de auteur

Erna Scholtes (1958) is vanaf 1987 werkzaam als organisatieadviseur voor de publieke sector, eerst bij Bakkenist Management Consultants en thans bij Twynstra Gudde adviseurs en managers. Opdrachtgevers zijn vooral ministeries, toezichthouders, bestuurders in onderwijs en gezondheidszorg, en gemeenteraden en lokale rekenkamers. De opdrachten hebben vooral betrekking op vragen rond besturing, strategie en beleid, vooral rond politiek-bestuurlijke vraagstukken. Kenmerkend voor haar werkwijze is de meervoudige en analytische benadering van de vraagstukken en de heldere weergave van bevindingen.

Haar promotieonderzoek voerde zij uit als buitenpromovendus. Zij greep voor dit onderzoek onder andere terug op de studie Nederlands en op de diverse sociale en bestuurswetenschappen uit haar doctoraalstudie Onderwijsbeleid aan de Rijksuniversiteit Leiden. Na haar studie werkte Erna van 1982 tot 1987 als (senior) beleidsmedewerker op het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. In 1999/2000 keerde zij tijdelijk terug als adviseur van de inspecteur-generaal van het onderwijs en hoofd van de centrale staf van de inspectie.

In 2001 won zij samen met Hugo Hopstaken de Onderwijsprijs met het idee dat het organiseren van franchiseketens een geschikt besturingsmodel zou kunnen zijn in onderwijsland. Inmiddels bestaan er talloze van die ketens. Erna is bestuurslid van één ervan: de Stichting Technasium die een formule voor beter bètaonderwijs beheert, bewaakt en verder ontwikkelt.

Erna maakt deel uit van de vakjury van de Orde voor Organisatiekundigen en -adviseurs, die jaarlijks de nominaties en uitverkiezing van het beste boek in het vakgebied organisatieadvies bepaalt. Zij is tevens als gastdocent verbonden aan TiasNimbas voor de opleiding Master of Management in Education.

*Publicatie van dit proefschrift werd mede mogelijk gemaakt door bijdragen van Twynstra Gudde en de Stichting Bakkenist.*

